

## *Congrès AFSP Toulouse 2007*

### **Atelier 13**

## **"L'analyse de la participation a-t-elle livré tous ses secrets ? Une comparaison franco-allemande"**

**NOTTE Olivier (CERTOP-CNRS, Université de Toulouse-Le Mirail)**  
**[notte@univ-tlse2.fr](mailto:notte@univ-tlse2.fr)**

### **La participation comme facteur d'accountability dans l'action publique**

La communication vise à éclairer les formes de participation qui se construisent autour de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE), et de montrer comment elles concourent à dessiner des relations de redevabilité (accountability) entre les pouvoirs publics et les citoyens dans la gestion de la qualité de l'eau. Cette relation de redevabilité se présente comme une théorie de l'action publique qui présume de l'évolution du fonctionnement des démocraties. Dans cette perspective, les pouvoirs publics sont supposés devenir plus réactifs, leurs activités plus transparentes, en même temps que l'ensemble des individus prennent leur part de responsabilité dans la mise en œuvre des actions collectives et individuelles. La participation du public formulée par l'article 14 de la DCE vise en effet à impliquer davantage les acteurs sociaux dans la gestion de la qualité de l'eau (citoyens, contribuables, associatifs, stakeholders). La communication a pour objectif de montrer comment l'obligation de participation du public, demandée par l'Union européenne aux Etats membres, se traduit en pratiques concrètes et en dispositifs d'information et de consultation du public, de prescription de normes, de construction des choix collectifs ... Elle propose d'analyser la manière dont la France et les Pays-Bas formalisent la participation du public dans la politique de l'eau.

Notre analyse ne vise pas à évaluer la capacité des institutions de l'eau à répondre à l'objectif de participation du public, mais à observer comment ces dernières s'y prennent pour concevoir et conduire la participation compte tenu des contextes, des enjeux, des difficultés et des configurations institutionnelles préexistantes propres aux deux territoires étudiés : le bassin Adour-Garonne en France et le Water Board du Brabantse-Delta aux Pays-Bas. L'examen de ces deux territoires illustre deux façons singulières d'organiser la participation du public du point de vue des procédures engagées, mais aussi concernant la capacité à reconfigurer le traitement politique des enjeux de l'eau. L'organisation de la participation du public pose en premier lieu la question de la formalisation des espaces de participation et des mécanismes de traduction des termes de la DCE en activités concrètes, notamment les mécanismes de filtrage qui permettent de déterminer qui participe et comment. Elle pose également des questions plus générales sur les types de lien social que tendrait à instituer un plus grand accès de la population à ces espaces. Ainsi nous supposons que les figures de participation qui se dessinent dans la politique de l'eau pourraient à terme produire des relations inédites entre « gouvernants » et « gouvernés » sur la base d'un processus de *responsabilité partagée*. L'*accountability* caractérise le processus par lequel gouvernants et gouvernés consentent à devenir mutuellement comptables de leurs choix et de leurs actions à travers les procédures de participation engagées. Dans une première partie, nous développerons la question de la *responsabilité* à travers ce qui apparaît comme l'émergence

de nouvelles *politiques imputables*, où nous proposons la lecture suivante la participation du public : *les pouvoirs publics élaborent des dispositifs, analysés comme instruments d'action publique, qui permettent de renforcer les relations de responsabilité entre gouvernants et gouvernés en les rendant plus redevables de leurs décisions les uns des autres*. En seconde partie, nous évoquerons trois variables retenues en France et aux Pays-Bas : la nature des enjeux de l'eau spécifiques, les justifications quant à la mise en agenda de la DCE, et les définitions du public et les choix institutionnels pour le représenter.

### ***1) La participation du public comme main invisible de l'autorité européenne***

La DCE n'est pas la première législation européenne qui poursuit l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau, mais aujourd'hui l'Europe demande aux Etats-membres de se soumettre à une triple injonction : l'obligation de bons résultats écologiques pour 2015, l'obligation d'équilibre budgétaire, et l'obligation de participation du public. Cette triple injonction, dont la combinaison est originale dans la politique européenne de l'environnement, suppose que l'Europe tente de faire autorité sur les Etats-membres de manière inédite : en s'appuyant sur des ressorts de l'action collective tels que les « territoires », les « procédures collaboratives », la « responsabilité », ... Comment les territoires de mise en œuvre de la DCE traduisent l'obligation de participation du publics en pratiques concrètes et comment en retour la participation organisée reconfigure ou non la régulation des enjeux de l'eau ?

#### *1.1 La participation du public en gage de l'efficacité environnementale*

Les Etats membres sont sommés de renforcer leurs actions destinées à améliorer la qualité de l'eau. La DCE aurait pour vocation de susciter ou de renforcer des formes de gestion de l'eau intégrée dont certains pays disposent déjà [Roy, 2005]. C'est par exemple le cas de la France qui dispose déjà d'un découpage territorial hydrographique (les bassins versants), d'une double autorité administrative (les Agences de l'eau) et exécutive (les Comités de bassin), des outils de planification (SDAGE et SAGE), et enfin une certaine pratique de concertation des « parties concernées » (les Commissions géographiques en Adour Garonne). On présume ainsi que la gestion intégrée de l'eau française doit, à travers la DCE, « évoluer rationnellement » vers ce qui lui faisait défaut pour achever l'institutionnalisation de la « bonne gouvernance » de l'eau. Le manque de résultat appelle « l'obligation de bons résultats », le manque de moyens « l'obligation de budget équilibré », et enfin l'opacité et le lobbying « l'obligation de participation du public » [Weale, 2003].

Tout d'abord revenons sur la participation, un phénomène qui n'est pas récent. En France, les travaux de la sociologie urbaine dans les années 1970 sur les tentatives de mise en place de formes de participation (« d'autogestion »), et dans les années 1980 sur les procédures issues de la loi de décentralisation, fournissent des éléments d'analyse à propos de l'émergence des formes de participation. Ces formes de participation se sont essentiellement organisées à partir des années 1970 autour du pouvoir politique municipal, à la suite de mobilisations de citoyens revendiquant un accès plus direct à l'élaboration des politiques publiques locales. Ces mobilisations ont donné lieu à des expériences de participation dont les formes sont disparates et furent en partie légiférées à travers les lois de 1976 et de 1992 sur la « démocratie de proximité ». Cependant les années 1980 ont signalé l'essoufflement des mobilisations qui ont été à l'origine de la création des procédures de participation. Au moment de la mise en œuvre de la loi de décentralisation, les procédures de participation ont

fait l'objet de récupérations par les élus et les notables en vue d'accroître leur marge de compétence [Nevers, 1992]. La participation associée au pouvoir municipal dans les années 1970 s'est structurée à partir de l'émergence d'un mouvement social, confronté à la méfiance puis à la récupération des procédures par les notables dans les années 1980. Ou alors, lorsque la mobilisation s'est maintenue comme dans les « commissions d'initiative et de consultation », la multiplication d'associations représentant toutes les opinions et voulant prendre part à la politique locale a rendu difficile la légitimité simultanée de toutes les opinions dans le processus de décision [Rondin, 1985].

Depuis les années 1990 dans le prolongement de « l'institutionnalisation » de la participation, émerge la problématique de la participation prescrite par « le haut », cette fois-ci par des acteurs supranationaux instructeurs de « bonne gouvernance ». Des procédures de participation apparaissent dans le champ de l'environnement, qui est ainsi envisagé comme un laboratoire pour expérimenter des systèmes d'action innovants [Theys, 2002], capables de faire face aux incertitudes et aux controverses qui pèsent sur le monde de la décision, là où les pratiques règlementaires sont jugées moins pertinentes. La participation s'organise désormais par des procédures destinées à accueillir des publics aux figures diverses qui ne sont plus seulement des experts, des notables ou des investisseurs, mais des citoyens, des consommateurs, des riverains, des corporations, des associatifs, etc. Aujourd'hui la question sociologique interroge la capacité de cette participation par « le haut » à relever un défi original : trouver un équilibre entre « décision démocratique » et « efficacité politique » [Salles, 2006]. Le cas de la concertation par forums hybrides durant le moratoire sur les OGM en France sert aujourd'hui de référence comme « bonne pratique » de dialogue et de négociation entre « experts » et « profanes » pour des questions traditionnellement réservées aux seuls scientifiques et spécialistes [Callon, Lascoumes, Barthe, 2001], notamment en faisant émerger des arguments et des solutions « hybrides » [Latour, 1999]. En revanche d'autres travaux ont souligné les faiblesses opératoires de procédures de participation : la « mauvaise conception » des procédures et l'existence de « barrières » susceptibles de freiner la dynamique participative [Hage, Leroy, Willems, 2006], le recours auto-justifié aux démarches participatives [Blatrix, 2002], ... Dès lors, la participation apparaît comme une utopie difficile à réaliser.

Pourtant dans le domaine de la gestion de l'eau, malgré les faiblesses opératoires des expériences de participation du public, la DCE insiste pour que tous les Etats-membres, y compris les nouveaux entrants, organisent des procédures de participation du public pour rendre la politique de la qualité de l'eau (accessible) au public. La mobilisation du public serait une condition de la « performance environnementale » [Duran, 1999], des bons résultats sur le plan écologique, et en retour, la performance environnementale serait un gage de confiance qui permettra de maintenir de mobiliser le public à long terme. La responsabilité environnementale émergerait donc de cette relation entre performance environnementale et participation du public.

### *1.2 Le rôle de la société civile et du grand public dans une relation de redevabilité*

Pour comprendre comment s'institutionnalise cette relation de redevabilité, nous proposons un détour par la question des relations entre pouvoirs publics, marché et société civile en montrant que la dynamique participative contribue au développement d'un phénomène plus large que la seule activité d'organisation de débats [Van Tatenhove, Leroy, Arts, 2000]. A travers cette « injonction à la participation », est en jeu le transfert d'une partie des responsabilités traditionnellement dévolues aux pouvoirs publics vers le marché, et dans une

moindre mesure vers la société civile, voire au-delà de la société civile. Ce transfert de responsabilité se cristalliserait dans des procédures de participation vues comme dispositifs ou instruments d'action publique.

La modernisation politique peut être comprise comme un changement global à l'œuvre dans les relations entre les pouvoirs publics, le marché et la société civile ; changement qui affecte l'équilibre des pouvoirs et suscite de nouvelles formes de gouvernance [Leroy, 2002]. Dans la dynamique en cours, le rééquilibrage des pouvoirs conduit à développer de nouveaux *instruments d'action publique*, dans la mesure où les stratégies de réglementation émanant de l'Etat se complètent progressivement par des instruments du marché d'une part (*processus de marchandisation*), et des instruments dits « sociaux » et de communication d'autre part (*processus de sociétalisation*). Cette dynamique implique que les acteurs soient engagés à tous les stades de l'élaboration des politiques publiques, et pas simplement en qualité de « spectateurs ». La modernisation est devenue plus réflexive [Beck, 200] en confrontant les acteurs aux risques et aux effets des risques sur leurs choix collectifs entraînant la formation de nouvelles coalitions, de nouvelles identités et de nouvelles ressources de l'action collective [Giddens, 1994]. Dans la modernisation réflexive, nous assistons à la formation de nouvelles coalitions, de nouvelles identités et de nouvelles ressources de l'action collective qui sont appréhendées à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des systèmes d'action, dans la dynamique d'interconnexion entre le local et le global. Ces identités et connexions représentent des nouveaux *espaces-temps* pour lesquels la société moderne ne peut fonctionner qu'en réalisant les attentes sociales qui passent par l'échange et la diffusion de savoirs ésotériques entre les collectivités « expertes » et « profanes » via des *points d'accès* [Giddens, 1994]. Ces points d'accès renvoient aux espaces d'interaction où se posent premièrement le problème de la coordination entre des individus contingents et deuxièmement le problème de la confiance mutuelle entre les catégories de participant. Ces espaces se construisent en assignant des rôles sociaux originaux à ces acteurs, sous formes de responsabilités attribuées au sein de ces espaces d'interaction. Rosanvallon parle à ce titre de la capacité de la société actuelle à « *inventer des mécanismes d'institution de la confiance pour faire face à l'expression sociale de la défiance* » [Rosanvallon, 2006]. La capacité de dépasser la défiance que suscite l'association d'acteurs opposés ou hétéroclites représente la clé de la robustesse des formes de coopération constituée dans ces espaces.

### *1.3 De la responsabilité environnementale aux politiques imputables*

Dès lors les démarches participatives représentent des espaces qui permettent aux acteurs de recomposer le lien social nécessaire à la production ou la coproduction des politiques publiques. A terme, la matérialisation de ces échanges pourrait générer un modèle de « régulation participative » qui devrait sa légitimité à sa capacité à faire en sorte que tous les citoyens puissent idéalement coopérer librement à des procédures destinées à stimuler le dialogue plutôt que le rapport de force [Habermas, 1997]. Des procédures fondées selon une vertu dialogique seraient pensées comme étant plus « efficaces » que les situations conflictuelles. C'est ici que la définition suivante de la *responsabilité* trouve tout son sens : « *phénomène par lequel une société vise l'épanouissement de l'ensemble de ses composantes et où les décisions sont prises davantage par consentement que par commandement* » [Gauchet, 2003].

Le principe de coopération [Chevallier, 2004] essentiel à l'œuvre dans la dynamique participative est le principe dit de *l'accountability* (ou redevabilité), c'est-à-dire la capacité concrète à imputer des responsabilités aux acteurs au moment même du transfert des

responsabilités : la capacité de demander aux pouvoirs publics de justifier leurs décisions et les résultats des actions qu'ils ont mises en œuvre, et la capacité de demander aux acteurs du Marché, de la Société civile et aux « citoyens ordinaires » d'assumer les conséquences de leurs actes [Gerstlé, 2003] en s'engageant dans des démarches participatives. L'*accountability* désigne donc une forme particulière de relation de coopération en termes de « redevabilité mutuelle » entre gouvernants et citoyens ; relation capable d'éclairer le lien entre la performance politique et la réactivité politique. Les experts et autres services techniques ont ici l'obligation de se justifier, d'argumenter à nouveaux frais, de se confronter aux individus et d'intégrer dans leurs choix des craintes jugées autrefois « irrationnelles » [Blondiaux, 2005]. « L'efficacité politique » qui définit cette capacité à répondre aux objectifs assignés à l'action publique, peut être mesurée à partir du fonctionnement des procédures de participation du public destinées spécifiquement ou accessoirement à « évaluer » la performance politique [Bevort, 2002]. Pour mesurer la capacité des procédures de participation à répondre à ces différentes attentes, nous les analysons donc comme des dispositifs ou des instruments d'action publique [Valluy, 1998 ; Lascoumes et Le Galès, 2004]. Afin de saisir comment passe-t-on de la prescription à l'action, l'analyse mobilise une approche à la charnière d'une sociologie des systèmes d'acteurs et d'une sociologie des instruments d'action publique. Nous considérons que les dispositifs de participation, envisagés comme instruments d'action publique, sont mobilisés et agencés par les acteurs pour répondre à des finalités, et qu'en retour les dispositifs de participation règlent les interactions au sein du ou des systèmes d'action. D'où une approche rétroactive entre dispositifs et acteurs sociaux. L'ambition est d'analyser les procédures comme des processus diachroniques, de pouvoir rendre compte des phases successives de conception et de « mise en mouvement des instruments » [Fergusson, 2007]. Il s'agit premièrement de reconstituer l'histoire du choix et de l'évolution des procédures, deuxièmement de qualifier la relation entre les procédures et le système d'acteurs dans lequel elles s'insèrent, troisièmement de dégager l'impact de l'instrument sur le système d'acteurs, quatrièmement d'identifier les effets des procédures quant à leur capacité à produire des connaissances ou prescrire des choix collectifs

Parce que la participation, telle qu'elle est prescrite dans la DCE, se présente comme une injonction à la recomposition partielle des relations entre les pouvoirs publics, le Marché, la Société civile et les individus, et parce qu'elle semble vouloir instituer des politiques imputables là où les rapports de redevabilité faisaient initialement défaut, nous cherchons à savoir dans quelle mesure les démarches participatives étudiées en France et aux Pays-Bas relèvent de cette hypothèse.

## ***II ) La participation du public en France et aux Pays-Bas***

La DCE demande que chaque Etat-membre améliore de manière drastique la qualité de ses eaux superficielles, souterraines – voire littorales – d'ici 2015. Pour cela ils doivent élaborer des « plans de bassin » qui doivent être achevés en 2009. C'est autour de l'élaboration des plans de bassin que vont apparaître les différences de transposition, notamment en fonction de ce que chaque pays compte déjà comme dispositifs institutionnels et comme objectifs spécifiques qu'il se donne. Cependant établir la comparaison entre la transposition française et la transposition néerlandaise de la DCE pose des difficultés d'ordre méthodologique. La principale difficulté tient en premier lieu à la différence de transposition elle-même. Les plans de bassin contiennent les programmes de mesure destinés à améliorer la qualité de

l'eau. La réalisation de ces plans doit intégrer la triple obligation « environnementale », « économique » et « participative ». C'est donc autour de l'élaboration des plans de bassin que vont apparaître les différences de transposition, notamment en fonction de ce que chaque pays compte déjà comme dispositifs institutionnels et comme objectifs spécifiques qu'il se donne.

La différence de transposition s'observe au travers des données relevées durant les enquêtes en France et aux Pays-Bas. L'analyse du terrain français s'est déroulée de 2004 à 2006 et montre que la France, via ses six Agences de l'eau, a mené de nombreuses actions pour mobiliser le grand public, au-delà des groupes organisés et des acteurs déjà initiés à la politique de l'eau. Une campagne nationale de « consultation du public » a été menée dans les six bassins versants français en 2005, demandant une importante phase de préparation en 2004, et une phase de délibération en 2006 pour déterminer ce que les autorités des bassins ont retenu de l'expression du public. Cette première consultation du public avait pour fonction de faire réagir les individus sur des grands enjeux de la politique de l'eau, tels qu'ils ont été définis par les autorités de bassin. Une deuxième campagne de consultation est attendue en 2008 en vue de l'achèvement des plans de bassin. De son côté, il n'y a pas eu de campagne de consultation du public aux Pays-Bas équivalente de celle que la France a organisée en 2005. Les autorités néerlandaises ne l'ont tout simplement pas jugée nécessaire, et se consacreront à une consultation tardive au moment de l'adoption des plans de bassin en 2009. Nous allons revenir sur le détail de ces opérations, à partir des différents points observés dans les deux cas étudiés, à commencer par la différence des enjeux liés à la politique de l'eau.

### *2.1. La gestion de l'eau aux Pays-Bas et en France*

L'eau est aux Pays-Bas un enjeu sécuritaire de première importance, ce qui pousse la société néerlandaise à investir des budgets colossaux pour se prémunir contre les crues. Une large partie du territoire est située sous le niveau des océans, traversée par de nombreux canaux et menacée par les crues périodiques et la montée attendue du niveau de la mer. C'est ainsi que les digues qui bordent les fleuves se sont développées dans l'ensemble du territoire national. Pour cette raison l'eau relève aux Pays-Bas du ministère de l'aménagement et des travaux publics en partenariat avec un grand corps de l'Etat créé au moment de l'occupation napoléonienne : le *Rijkswaterstaat*. Il s'agit d'un « bastion de super-experts de l'eau » réputé plus puissant que l'Etat néerlandais lui-même en termes de compétences techniques [Leroy, 2006]. La gestion de l'eau est avant tout la gestion du surplus d'eau, la gestion de la quantité.

La gestion de l'eau aux Pays-Bas est une affaire d'Etat classée de première importance. L'inondation dramatique qu'a connue la Province du Zeeland en 1953 illustre la réactivité des Pays-Bas pour résoudre les problèmes de crue en répondant par des solutions techniques et expertes. Pour empêcher une nouvelle inondation par la mer, l'Etat néerlandais adopte cette même année le « Plan Delta » qui prévoit l'aménagement d'un immense barrage qui ferme l'embouchure de la Meuse et de l'Escaut. Les travaux dureront jusqu'aux années 1970 et déploieront des moyens immenses. Cependant vers la phase finale des travaux, au moment où on s'apprêtait à fermer les Bouches de l'Escaut, les pêcheurs qui naviguent dans les eaux de « transition » (mêlant eau douce et eau salée) se sont inquiétés de la disparition probable des poissons qui nécessitent la présence d'eau salée dans leur zone de pêche. Ces pêcheurs, en parvenant à rallier les milieux écologistes et une partie de l'opinion, ont réussi à obtenir des « super-experts » de l'Etat l'ouverture partielle des barrages. Le projet des barrages clos a

été remplacé par des barrages dits « anti-tempête », qui restent ouverts en temps normal et ne se ferment qu'en prévision d'une inondation par la mer. Cette illustration montre deux choses pour le cas néerlandais. Premièrement, la capacité des techniciens de l'Etat à imaginer des solutions techniques alternatives capables de satisfaire des intérêts lorsqu'il émerge un consensus dans la société. Deuxièmement, au moment de la mobilisation autour de la disparition des poissons d'eau salée, la question de la qualité de l'eau est intervenue là où dominait la question de la quantité. En effet, alors que la réalisation du barrage représentait un ouvrage dont dépend la survie d'une partie de la population néerlandaise, la survie du poisson – au nom de la biodiversité et de la survie des pêcheurs – a pu s'immiscer face à la problématique de l'inondation, aussi capitale soit-elle aux Pays-Bas.

C'est ainsi que la problématique de la qualité de l'eau trouve parfois son chemin. Une sorte de David contre Goliath. Plus tard dans les années 1980 et 1990 dans la période du *Polder Model*, l'opinion publique néerlandaise s'était à nouveau intéressée à la question de la qualité de l'eau, préoccupée par l'altération des milieux, la pollution, la disparition des espèces naturelles, ... En réaction à cette préoccupation montante les administrations locales dédiées à la politique de l'eau, les *Waterschappen* ou *Waterboards*, ont organisé une série de procédures visant à consulter le public à propos de la problématique de la qualité de l'eau. Dans un premier temps, une partie du public s'est impliquée dans le processus. Mais rapidement une certaine déception est née au dire des responsables des Waterboards car, alors qu'il s'était impliqué dans les dispositifs de participation, le public ne voyait pas revenir pour autant les espèces qui avaient disparu, ni les milieux restaurés à leur état naturel. Cette déception a entraîné une désertion des espaces de participation, et à terme un moindre intérêt global pour la problématique de la qualité de l'eau. Intérêt qui peut toutefois se revitaliser à la faveur d'une nouvelle catastrophe écologique (*shock event*). Cependant l'équilibre entre la question de la quantité et la question de la qualité de l'eau penche généralement vers celle de la quantité. D'autant plus que les pouvoirs publics néerlandais considèrent que la gestion de la quantité de l'eau ne fait pas partie des prérogatives visées par la DCE.

En revanche au sud-ouest de la France dans le bassin Adour Garonne, les problématiques de la quantité et de la qualité coexistent de manière relativement équilibrée. Concernant la quantité, le bassin est parfois le théâtre d'inondations, mais c'est généralement la question de la sécheresse qui occupe le débat politique local : l'assèchement des rivières et des lacs en période estivale, et l'épuisement des nappes souterraines tout le long de l'année. Bien que la sécheresse soit en partie un phénomène naturel, la consommation de l'eau par les activités humaines aggravent la tendance à l'assèchement. Et vu que la sécheresse provoque des modifications chimiques et bactériologiques par des phénomènes d'eutrophisation (problèmes de qualité), la France considère que cette dimension de la quantité doit faire partie des prérogatives de la DCE, à la différence des Pays-Bas. Concernant la qualité, il s'agit des pollutions émises là aussi par les activités humaines, économiques et domestiques. On parlera notamment de la problématique de l'eau potable, qui fait aujourd'hui l'objet d'expérimentations en termes d'administration territoriale (cf. la gestion départementale) ou en termes d'allocation technique (cf. les infrastructures pilotes qui proposent un « double réseau » : l'alimentation parallèle en eau potable et en eau non potable).

Dans le cas d'étude français, le point commun entre la plupart des enjeux de la quantité ou de la qualité de l'eau, c'est qu'ils sont en grande partie liés à un ou plusieurs usages humains. Ainsi, la gestion de ces enjeux revient pour l'essentiel à arbitrer entre des usages, donc entre des intérêts très souvent divergents. Une illustration de cette divergence est le projet de réservoir de Charlas. Pour faire face à la récurrence de la sécheresse dans le bassin Adour

Garonne, l'Etat projette dans les années 1990 la réalisation d'un grand réservoir dans la vallée de Charlas dans les Pyrénées, en amont de la Garonne. Le principe est que le réservoir se remplit en hiver et durant les saisons humides, en détournant une partie du débit de la Garonne, et on le vide l'été en période de sécheresse. Il faut pour cela inonder artificiellement la vallée de Charlas, perspective qui a provoqué l'opposition des habitants de la vallée et du milieu écologiste. Pour tenter de déverrouiller l'opposition au projet de réservoir, l'Etat a ouvert en 2002-2003 un cycle de débat public, conformément à la loi Barnier de 1995 (amendée en 2002) qui prévoit un protocole très strict en matière d'organisation de la participation. Une formule de débat « grand format », onéreuse, a été conduite dans plusieurs villes grandes et moyennes du bassin. Au nombre de chacune des séances organisées, les crispations entre pro et anti-réservoirs ne sont pas détendues. Le maïs représente la culture céréalière dominante dans le bassin Adour Garonne, culture très gourmande en eau qui doit être abondamment arrosée en été. De ce fait les maïsiculteurs sont parmi les premiers à désirer la réalisation du réservoir. De leur côté, les « anti-réservoirs » regrettent que la politique de l'eau du bassin soit arbitrée le plus souvent en faveur des maïsiculteurs, et au détriment des autres usages et de l'environnement. Ces derniers avaient porté lors du débat des idées pour des solutions techniques alternatives qui n'ont pas été acceptées par les pouvoirs publics (par exemple, demander aux barrages EDF en montagne de relâcher une partie de leur réserve d'eau l'été). Ainsi les deux parties n'ont pas réussi à s'entendre aux termes du cycle de débat public. Après une période de suspension du projet, l'Etat semble aujourd'hui vouloir faire passer en force la réalisation du réservoir tel qu'il l'avait conçu dès le début. Le débat public n'aura pas permis de produire un consensus, car les divergences ont paru par nature insurmontables. Il n'aura pas non plus incité les experts de l'Etat à moduler leur projet comme cela avait été le cas aux Pays-Bas pour le barrage anti-tempête à l'embouchure de l'Escaut.

Les deux cas illustrés aux Pays-Bas et en France présentent des problématiques différentes de l'eau. La question de la quantité est plus prégnante aux Pays-Bas que la question de la qualité, tant le catastrophisme qu'elle peut susciter. Alors qu'en France, en Adour Garonne, quantité et qualité s'équilibrent relativement bien. Néanmoins ce qui distingue les deux territoires est que les problématiques de l'eau aux Pays-Bas sont mises sur l'agenda politique quand ces problématiques font consensus dans la société, peut-être parce que les risques y sont perçus comme plus importants. En France à travers Charlas, la perception de la problématique des risques sociaux et environnementaux que représente la surconsommation de l'eau (notamment l'épuisement des nappes phréatiques) n'a pas été encore perçue avec autant de gravité, rendant certainement moins possible la réalisation d'un consensus.

## *2.2 Les justifications quant à la mise en agenda de la DCE*

Revenons à présent à la DCE elle-même. En France en 2003, le ministère de l'environnement a confié aux six Agences de l'eau le soin de mettre en œuvre tous les aspects de la DCE (plans de bassin, définition des mesures à adopter, consultation du public). La DCE demande que les Etats-membres réalisent des plans de bassin pour chaque bassin hydrographique en 2009, entre 2004 et 2009. Si les Agences de l'eau ont pu obtenir l'entière charge de la réalisation des plans de bassin, c'est d'une part parce qu'elles ont déjà institué le bassin versant comme échelle administrative de référence, et d'autre part elles ont déjà élaboré des plans de bassin similaires visant à améliorer la qualité de l'eau. La loi française sur l'eau en 1992 a introduit le plan de bassin à la française, le SDAGE qui contient les programmes de mesure qui sont actuellement en cours. Ce qui manque au modèle de gestion par bassin

versant à la française pour se conformer à la DCE, c'est essentiellement l'obligation de produire des résultats environnementaux très ambitieux, et c'est aussi la capacité à produire des politiques imputables en informant, consultant et en rendant des comptes à un large public.

Malgré ces lacunes, les Agences de l'eau ont démarré la mise en œuvre de la DCE avec le sentiment de partir avec une certaine « avance » au regard des pays européens qui ne disposent pas de gestion de l'eau par bassin versant ni de plan de bassin. Le ministère de l'environnement a donc demandé aux Agences de l'eau de tirer partie de cette « avance » en appliquant les consignes de la DCE quasiment à la lettre, en organisant notamment plusieurs phases de consultation, espacées d'au moins deux ans.

*Tab. 1 : Echéances établies par la France pour la mise en œuvre de la DCE*

2003	- Identification des districts hydrographiques et désignation des autorités compétentes.
2004	- Etat des lieux du district et analyse économique. - Registre des zones protégées.
<b>2005</b>	<b>- Première consultation du public sur le calendrier des questions importantes émanant de l'état des lieux.</b>
2006	- Programme de surveillance de l'état du milieu.
<b>2008</b>	<b>- Deuxième consultation du public sur les programmes de mesures.</b>
2009	- Etablissement du programme de mesures. - Publication des plans de bassin.
2012	- Tous les programmes de mesures sont opérationnels.
2013	- Révision de l'état des lieux de chaque bassin.
2015	- Réalisation des objectifs de bon état (sauf dérogation). - Révision des programmes de mesures et plans de gestion, puis idem tous les 6 ans (procédures 2008-2015)

La première campagne de consultation ayant eu lieu en 2005, la seconde est prévue pour 2008 – bien que les Agences de l'eau n'aient pas encore préparé cette seconde phase de consultation. Il a été décidé que la campagne de 2005 servirait à consulter le public sur des problématiques très larges appelées « questions importantes » (« la pollution des villes et des champs », « le littoral », « la montagne », et même « la gouvernance » !), alors que la campagne de 2008 portera sur l'adoption de mesures concrètes et des choix collectifs

beaucoup plus précis (en particulier sera posée la question de « qui devra financer les moyens à mettre en œuvre ? »). Durant la campagne de consultation de 2005 dans le bassin Adour Garonne, l'Agence de l'eau a organisé trois dispositifs de participation du public : un questionnaire envoyé à 800.000 exemplaires (pour 6,8 millions d'habitants, 27.000 questionnaires ont été retournés), une formule de forum hybride appelée « consultation par cercles d'échange » (cinq séances ont été tenues à travers le bassin), et le recrutement de « relais d'information » parmi les acteurs de l'eau déjà impliqués dans la politique du bassin. Aux termes de cette première campagne de consultation le Comité de bassin en assemblée – l'autorité politique du bassin représentant les services de l'Etat, les élus locaux et les groupes d'intérêt – a acté ce que le public a exprimé en sélectionnant plusieurs thèmes parmi les thèmes abordés et les questions soulevées durant le déroulement des dispositifs de participation. L'analyse approfondie des dispositifs de participation en 2005 a révélé que le Comité de bassin, qui comprend un nombre important de lobbies dont celui des agriculteurs, a sélectionné les thèmes qui lui sont les moins « dérangeants » compte tenu des intérêts économiques en jeu. De la même manière, l'analyse de la conception de ces trois dispositifs, qui a été conduite en 2004, a révélé que les dispositifs de participation du public ont été conçus de façon à froisser le moins possible les groupes d'intérêt (dans la manière d'aborder les problèmes, d'attribuer les responsabilités, ...). Cependant en 2006, le ministère de l'environnement a constaté ces lacunes. Dans le discours, le ministère les a mises sur le compte du manque d'expérience des Agences en matière de consultation du grand public. Néanmoins, il a également insisté pour que les Agences conduisent en 2008 une consultation plus « transparente », ce qui signifie probablement moins captée par les intérêts corporatistes.

Aux Pays-Bas, les pouvoirs publics n'ont pas jugé nécessaire d'organiser une campagne similaire sur des problématiques aussi larges. Ils estiment en effet que les Waterboards communiquent au grand public depuis longtemps sur ce qu'ils représentent comme une « sensibilisation permanente » à propos de ces problématiques larges. Les compétences des Waterboards en matière de gestion de l'eau varient d'un territoire à un autre, mais elles peuvent être amenées idéalement à gérer tous les aspects de la gestion de la quantité et de la qualité de l'eau, à l'image du projet pilote d'un Waterboard « omnicompétent » appelé « Waternet » à Amsterdam. Pour les domaines où ils interviennent, les Waterboard communiquent au grand public qu'ils le considèrent comme un contribuable à qui ils doivent des comptes. Plusieurs entretiens menés auprès de responsables de services de l'eau (Waterboard et administration provinciale) ont révélé que les gestionnaires publics néerlandais sont animés par un « devoir de rendre des comptes » qui les pousse à expliquer comment sont calculées les redevances, à expliquer l'utilité des actions menées par les Waterboards. Il y a donc un effort substantiel pour éclairer la politique de l'eau au grand public. En revanche, ces administrations ne pas jugent pas nécessaire d'aller sonder le public pour savoir s'il est d'accord avec le sens des actions entreprises. Ceci parce que les pouvoirs publics néerlandais partent du principe que la population est « naturellement » sur la même longueur d'onde que les autorités en matière de politique de l'eau, certainement en lien avec la forte exposition aux risques d'inondation d'une grande partie du territoire. En même temps que la population délègue son autorité aux experts des pouvoirs publics elle semble lui déléguer, au dire de ces experts, son entière confiance. Ce qui nécessiterait moins qu'en France la réalisation de plusieurs campagnes de consultation.

Dans le tableau 2 (ci-dessous) il n'apparaît pas explicitement d'étapes de consultation du public précédant l'achèvement du plan de bassin pour 2009. On suppose que des démarches de consultation seront réalisées d'ici là. Mais au-delà de la confiance supposée entre les autorités et la population, il y a deux autres facteurs qui permettent de comprendre une

moindre importance donnée à la consultation à travers l'agenda. Le premier facteur tient à la division administrative de la gestion de l'eau aux Pays-Bas. Contrairement à la France il y a pas de découpage administratif par bassin versant, mais quatre échelles territoriales : l'Etat, les Provinces, les Waterboards et les municipalités. Chaque échelle territoriale dispose de son propre service et de ses propres compétences en matière de gestion de l'eau, bien que les Waterboards soient par principe l'instance la plus spécialisée. Du fait de cette division administrative et de l'inexistence des bassins versants – et de surcroît des plans de bassins – les efforts seront d'ici 2009 moins consacrés à la consultation du public qu'à l'élaboration de la coopération entre les quatre divisions administratives et les administrations des pays voisins, pour produire ces plans de bassins (il y a quatre bassins versants aux Pays-Bas et tous sont internationaux). Le second facteur est qu'une certaine participation du public est pratiquée aux Pays-Bas, même si elle ne se réalise pas tout à fait comme postulé en première partie. En effet les Waterboards sont des institutions qui remontent au 13<sup>e</sup> siècle, plus anciennes de trois siècles que l'Etat néerlandais lui-même. Même si par le passé, elles ont été dominées par les riches propriétaires fonciers, elles entretiennent une certaine tradition pour le dialogue entre les acteurs locaux. Depuis l'après guerre, elles sont un espace de négociation entre des intérêts corporatistes dont la direction est élue par suffrage indirect. Cette tradition pour la concertation multi-acteurs et cette capacité à définir par le vote l'équilibre des intérêts donnent le sentiment aux autorités néerlandaises qu'ils sont dorés et déjà conformes à « l'injonction participative » prescrite par la DCE.

*Tab. 2 : Echéances établies par les Pays-Bas pour la mise en œuvre de la DCE*

<b>Echéances</b>	<b>Objectifs</b>
<b>2004</b>	Représentation des impacts humains et analyse économique des usages
	Registre des zones protégées
<b>2005</b>	Identification des masses d'eau concernant la qualité
<b>2006</b>	Définition des orientations et des mesures à adopter
<b>2009</b>	<b>Publication des plans de bassin</b>
<b>2010</b>	Opérationnalisation du principe de récupération des coûts
<b>2012</b>	Opérationnalisation de la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants
<b>2015 et +</b>	Rapport sur la réalisation des objectifs de bon état

En somme concernant la mise en agenda de la DCE en France et aux Pays-Bas, les différences les plus remarquables semblent tenir aux « avantages comparatifs » que chaque pays semble avoir en amont. La France possède déjà un découpage en bassin versant et des plans de bassin, mais pas de véritable dispositif de consultation du public. Inversement les Pays-Bas se sentent forts de leur tradition pour la concertation, mais reconnaissent que la gestion par bassin versant leur fait défaut. Chaque pays investit donc davantage de moyens là où il reconnaît avoir des lacunes. Néanmoins, nous avons également remarqué que lorsque

l'on parle de consultation du public en France et aux Pays-Bas, il ne s'agit pas du même public. Cette nuance représente ici que nous proposons de détailler en suivant.

### *2.3 Les modes de représentation du public : grand public ou parties prenantes ?*

Dans la littérature, le « public » correspond à la constitution d'un collectif ponctuel qui naît depuis la réception d'un programme et dont le statut se structure autour des opérations mêmes de ce programme [Soulez, 2004]. Il ne constitue pas un collectif déjà là et disponible pour l'enquête, il est au contraire le produit d'un travail de *performance*, selon la formule de Callon, c'est-à-dire un processus conjoint de production et de description [Rémy, Mallard, 2001]. Ainsi la conception du « public » que nous avons affaire dans les deux cas étudiés dépend étroitement de la manière dont la participation est organisée, des caractéristiques techniques des mécanismes de filtrage des référentiels de la DCE, des instruments d'information et de consultation – plus précisément l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser la participation du public [Lascoumes & Le Galès, 2004].

Au moment où les Agences de l'eau commençaient à élaborer les dispositifs de participation pour la campagne de consultation du public de 2005, il était bien question de mobiliser le public au-delà des « groupes cibles », des « parties prenantes » de l'eau. Le ministère de l'environnement en France avait à cœur de consulter aussi bien le grand public que les parties prenantes. Il voulait être sûr que le grand public n'allait pas être écarté de la dynamique. Dès lors, les Agences de l'eau ont consacré beaucoup d'efforts à imaginer comment consulter « le public au-delà des parties prenantes », en ayant mesuré toute la difficulté méthodologique que cela représente, étant donné qu'elles n'avaient jusqu'alors aucune expérience en la matière. C'est ainsi que dans le bassin Adour Garonne les trois dispositifs observés (questionnaire, « cercles d'échanges » et « relais ») ont été construits avec le souci réel de s'adresser à des individus non initiés à la politique de l'eau. Cet effort de « vulgarisation » des paramètres techniques des enjeux de l'eau a représenté une activité à part entière qui a précédé la réalisation même des dispositifs.

De leur côté, les institutions de l'eau aux Pays-Bas (d'après les entretiens auprès des Waterboards, Provinces, ...) n'ont pas interprété que la DCE demande impérativement de consulter le grand public. Ils estiment au contraire qu'il est simplement nécessaire de mettre à disposition l'information relative à la réalisation des plans de bassin. Pour eux seule la consultation des parties prenantes est nécessaire, voire vraisemblable car ils considèrent « inopportun d'aller demander l'avis d'individus qui vous répondront qu'ils n'y connaissent rien à ces choses là, et qu'ils préfèrent laisser ces problèmes aux spécialistes ». Par conséquent, ils estiment que les activités de sensibilisation par le courrier ou les procédures dites « formelles » de négociation avec les groupes cibles permettront de satisfaire l'obligation de participation du public. Toutefois nous constatons que ces procédures dites formelles ressemblent à quelques nuances près aux procédures qu'engage en France l'Agence de l'eau Adour Garonne. En quelque sorte, le grand public mobilisé en Adour Garonne ne change pas tellement des parties prenantes des Pays-Bas. Bien sûr, ces résultats sont encore provisoires et demandent une nouvelle investigation sur le terrain néerlandais. Un autre point à noter est que les autorités néerlandaises semblent être attentives aux expériences originales de participation dont les milieux associatifs, universitaires et les collectivités peuvent être à l'initiative (cf. notamment les plateformes dites « multi-stakeholders »), de même que les expériences réalisées à l'étranger.

## **Conclusion : la redevabilité est-elle en marche ?**

La mise en agenda de la DCE en France et aux Pays-Bas témoigne de différences dont les plus remarquables semblent tenir aux « avantages comparatifs » que chaque pays semble avoir en amont. La France possède déjà un découpage en bassin versant et des plans de bassin, mais pas de véritable dispositif de consultation du grand public. Inversement les Pays-Bas se sentent forts de leur tradition pour la concertation, mais reconnaissent que la gestion par bassin versant leur fait défaut. Chaque pays investit donc davantage de moyens dans là où il reconnaît avoir des lacunes. Nous avons également remarqué que lorsque l'on parle de consultation du public en France et aux Pays-Bas, il ne s'agit pas du même public dans la qualification des dispositifs, alors même que ces instruments paraissent proches d'un cas à l'autre. Ces matériaux sont toujours en cours d'enquête et d'analyse.

Pour ce qui est de la question de la redevabilité, il est difficile de pouvoir apprécier ce que l'institutionnalisation de participation produit concrètement sur les pratiques politiques et sociales. Tout au plus, nous constatons dans les deux cas que les autorités réalisent un véritable effort pour rendre accessible la politique de l'eau en traduisant le langage hermétique des experts en langage assimilable pour les non experts. Ce qui représente une étape préliminaire incontournable pour produire la relation de redevabilité. Pour l'instant les espaces de débats et de mise en contradiction des enjeux de l'eau n'ont pas été véritablement mis en scène, encore moins intégrés dans les processus d'élaboration des choix collectifs. Bien évidemment la transposition de la DCE n'est pas encore achevée et il faudra un peu plus de temps et d'éléments empiriques pour déterminer le devenir de la redevabilité dans la politique européenne de l'eau.

## **Bibliographie**

- BECK U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs Flammarion
- BEVORT A., 2002, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presse de sciences po
- 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., 2005, *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes*. In *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, BACQUE M., REY H., SINTOMER Y. (ed.), Paris, La Découverte
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil
- CHEVALLIER J., 2004, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ
- DUBET F. (2002), *Le déclin de l'institution*, ed. du SEUIL, Paris
- DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ
- FERGUSON Y., 2007, « When the process of urban innovation is affected by instruments : the definition market study and the ISO 140001 norm as applied to a program in Toulouse », First International Conference of Young Urban Researchers, Lisbon

- GAUCHET M., 2003, A la charnière de l'individuel et du collectif. *In* De la responsabilité solidaire. BEC C., PROCACCI G. (ed.), Paris, Syllepse
- 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
- HABERMAS J., 1997, Droit et démocratie. Entre faits et normes, Paris, Gallimard
- HAGE M., LEROY P., WILLEMS E., 2006, Participatory approaches in governance and knowledge production: what makes the difference?, Nijmegen, Seminary GAP
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po
- LATOUB B., 1999, Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie, Paris, La Découverte
- LEROY P., 2002, La concertation environnementale comme renouvellement de la participation politique ?
- LEROY P., 2006, Rendre les Pays-Bas à l'eau ? : le rude défi du changement climatique, *Revue Septentrion*, XXXV, n°2
- NEVERS JY., *Démocratie de représentation et démocratie de participation dans les villes françaises*, communication à la conférence « Pouvoir local, développement innovant et territoire », Moscou-Iassenevo, octobre 1992
- REMY E., MALLARD A., 2001, Perception du public et analyse des controverses : quels enjeux pour la gestion des risques ?, *Annales des Mines*, n°66, décembre
- RONDIN J (1985), *Le sacre des notables. La France de la décentralisation*, Fayard, Paris
- ROSANVALLON P., 2006, La contre démocratie. La politique à l'âge de la défiance, Paris, Flammarion
- ROY A., 2005, L'association du public à la gestion de l'eau : le modèle français à l'épreuve ?, *In* Espaces, savoirs et incertitudes, REMY E., NOVEMBER V., D'ALESSANDRO-SCARPARI C., CHARVOLIN F. (ed.), Paris, Ibis Press
- SALLES D., 2006, Les enjeux de l'environnement. Démocratie et efficacité, Paris, Syllepse
- SOULEZ G., 2004, Nous sommes le public. Apports de la rhétorique à l'analyse des publics, *Revue Réseaux*, vol 22 n°126, Lavoisier
- THEYS J., 2002, La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, *In* , L'Aménagement durable : défis et politiques. WACHTER S. (ed.), Paris, Ed. de l'Aube
- TOURAINÉ A. (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Fayard, Paris
- VALLUY J., 1998, Etude bibliographique sur la contractualisation des politiques publiques, Rapport pour le groupe de travail *Décentralisation et contractualisation* de l'Institut de la Décentralisation, Paris
- VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P., 2000, Political modernisation, *In* Political modernisation and the environment. The renewal policy arrangements. VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P.(ed.), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers

WEALE A., 2003, Environmental governance in Europe, New York, Oxford University Press