



ELSEVIER



www.elsevier.com/locate/natsci

ARTICLE

# Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'« Action Publique Négociée »

## Dam projects, "concertation" and river-basin participative planning. A "Negotiated Public Action" perspective

Sophie Allain <sup>a,\*</sup>, Alexandre Emerit <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Sociologue, NRA-SAD GAPP UPR 268 CNRS, ENS de Cachan, 61, avenue du Président Wilson (Bât. Laplace), 94235 Cachan cedex, France

<sup>b</sup> Doctorant en Sciences de l'Environnement, ENGREF - RGTE, 19, avenue du Maine, 75015 Paris, France

Reçu le 27 septembre 2002 ; accepté le 23 juin 2003

### MOTS CLÉS

Projets d'aménagement hydraulique ; Action publique ; Négociation ; Planification ; Concertation

### KEYWORDS

Dam-projects; Public action; Negotiation; "Concertation"; Planning

**Résumé** Face aux nombreuses critiques dont font l'objet les projets d'aménagement hydraulique comme les barrages réservoirs (élaboration peu transparente, analyse insuffisante d'alternatives et des impacts, manque de justification des ouvrages), plusieurs auteurs ont souligné l'intérêt de laisser plus de place à la concertation et de raisonner les projets dans le cadre d'une gestion d'ensemble de la ressource en eau. Le fort développement de la concertation dans les champs de l'aménagement et de l'environnement, et la création d'instruments de planification participative comme les SDAGE et les SAGE invitent à réexaminer cette question, à la lumière d'expériences récentes. L'objectif de l'article est de comparer à cet égard deux projets, en s'appuyant sur un cadre d'analyse en terme d'« action publique négociée ».

© 2003 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. Tous droits réservés.

**Abstract** In order to improve dam-projects confronted with many problems (lack of openness in their definition, insufficient analysis of alternatives and effects, dispute about their very relevance), several authors have highlighted the interest to give more place to debate and to examine the projects within an integrated framework of water-resources management. The important development of "concertation" in the field of the environment and the creation of river-basin participative planning procedures have incited us to re-examine this question, on the basis of recent experiences. This paper aims therefore to compare two projects, relying on a "Negotiated Public Action" theoretical framework.

© 2003 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. Tous droits réservés.

\* Auteur correspondant. Tél. : 01.47.40.59.66.

Adresse e-mail : sophie.allain@tiscali.fr (S. Allain).

Cet article illustre le concept d'« action publique négociée » défendu par les auteurs et illustré sur deux études de cas de projets de construction de barrages en France. Il contribue aux débats engagés dans la revue comme dans d'autres lieux sur les nouvelles formes de concertation entre acteurs concernés par un projet à un niveau local. Il s'inscrit dans les réflexions sur les nouvelles formes de l'action publique. *La Rédaction*

Les projets d'aménagement hydraulique comme les barrages-réservoirs font l'objet de critiques récurrentes : élaboration peu transparente, analyse insuffisante d'alternatives et des impacts, manque de justification des ouvrages. Dans un dossier de « Responsabilité et Environnement », les auteurs se rejoignent sur l'intérêt de laisser plus de place à la concertation et de raisonner les projets dans le cadre d'une gestion d'ensemble de la ressource en eau (Mermet, 1996). Le fort développement de la concertation dans les champs de l'aménagement et de l'environnement, et la création d'instruments de planification participative comme les SDAGE et les SAGE<sup>1</sup> invitent à réexaminer cette question, à la lumière d'expériences récentes<sup>2</sup>. On comparera pour cela deux projets, après avoir présenté le cadre d'analyse en terme d'« Action Publique Négociée » (Allain, 2002a) employé.

### Construction d'un cadre d'analyse

Dans la littérature, la représentation implicite d'un projet d'aménagement sur le plan analytique est souvent celle du modèle DAD (« Décider, Annoncer, Défendre ») décrit par Armour (1999) : après avoir « décidé » d'un ouvrage à réaliser et de ses caractéristiques, les porteurs du projet l'« annoncent » afin qu'il puisse être financé et ratifié (par une déclaration d'utilité publique...), et le « défendent » contre ses opposants. Or, ce modèle ne rend pas bien compte de la logique des projets d'aménagement hydraulique et appelle à un autre type de représentation.

### Les limites du modèle DAD

Deux critiques fondamentales peuvent être adressées au modèle DAD :

Ce modèle suggère implicitement qu'un projet d'aménagement est piloté par un acteur unique qui sait définir parfaitement ses objectifs ; que ce

<sup>1</sup> Schéma (Directeur) d'Aménagement et de Gestion des Eaux : SAGE (SDAGE).

<sup>2</sup> Cet article est basé sur le mémoire d'A. Emerit (2001) et sur le travail actuellement mené par S. Allain dans le cadre d'un projet du programme « Concertation, Décision et Environnement » du ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

projet en découle alors logiquement par comparaison entre les différentes alternatives possibles.

Or, les études empiriques sur les projets de barrages démentent cette représentation : ceux-ci sont en effet décrits comme des processus complexes, erratiques et très longs (Engel et Fixari, 1996 : 79), où « il est difficile de savoir qui est l'initiateur, qui peuvent vivre longtemps sans échéances, modes de financement ou objectifs précis », en étant ponctués de phases de désintérêt ou de blocage, suivies de phases de relance ; à la limite, ils donnent l'impression de n'avoir été décidés par personne, mais de s'imposer comme une évidence technique au nom de l'intérêt général (Barraqué, 1996). En fait, « la décision se forme plutôt dans le cadre d'un processus où se nouent au fil du temps les études techniques ou économiques successives, les procédures d'instruction administrative ou de recours judiciaires, les jeux d'alliances et de pressions politiques, le traitement médiatique du problème et les réactions de l'opinion » (Mermet, 1998 : 140). Ces projets apparaissent donc comme des processus fortement émergents et peu pilotés, qui semblent se construire au gré des circonstances, et qui semblent mieux décrits par le modèle du « *Garbage Can* »<sup>3</sup> (Cohen et al., 1972) que par celui d'un décideur parfaitement rationnel cherchant à imposer son projet.

En outre, les projets d'aménagement hydraulique ne sont pas forcément impulsés par une entreprise publique comme EDF (Dubien et al., 2001) ou la SNCF (Lolive, 1999) et n'entrent donc pas toujours dans le cadre de politiques publiques sectorielles bien définies : ils peuvent relever d'une initiative locale et être portés par une collectivité territoriale, ce qui peut accentuer le flou des objectifs.

Enfin, ils ne font l'objet que d'un guidage administratif restreint, n'étant principalement soumis qu'à la procédure d'enquête d'utilité publique en fin de parcours.

Le modèle DAD, on aborde là la seconde critique, met surtout l'accent sur les épreuves à surmonter pour mener à bien le projet (procédures d'autorisation, oppositions), dès lors que celui-ci est publi-

<sup>3</sup> Ce modèle caractérise des situations de forte ambiguïté où la décision résulte de la rencontre fortuite entre 4 éléments (problèmes, solutions, participants et occasions de choix).

cisé. Cela conduit à se focaliser soit sur les conflits publics accompagnant ces épreuves (Charlier, 1999) ou sur les réactions des opposants et l'organisation de leurs revendications (Trom, 1999) ; soit sur les tentatives faites pour faciliter ces épreuves en améliorant des procédures comme l'enquête publique (Blatrix, 1996), en instaurant de nouvelles comme celle du débat public (Rui, 2001), ou en développant des méthodes particulières comme la médiation (Dziedzicki, 2001).

Ce faisant, on isole des moments particuliers dans l'ensemble du processus sans pouvoir analyser ceux-ci relativement aux places et rôles qu'ils occupent dans la dynamique d'ensemble, comme le souligne Blatrix (2002).

On exagère aussi l'importance de ces moments où s'affrontent partisans du projet et opposants, alors que dans les projets d'aménagement hydraulique, « plutôt qu'une négociation où se forme la décision, on observe de multiples négociations très diverses [...], qui se déroulent à différents moments et en de nombreux points du processus décisionnel » (Mermet, 1998 : 140). En effet, les barrages sont souvent des ouvrages multi-fonctionnels (irrigation, alimentation en eau potable, production énergétique, écrêtement de crues, soutien d'étiage...), avec des impacts environnementaux négatifs, et qui font donc l'objet de nombreuses controverses et divergences de vues. En outre, ce type de projets n'a pas connu d'innovations codifiées en matière de concertation comme d'autres projets d'aménagement (Dubien et al., 2001), mais relève plutôt d'expériences *ad hoc*.

Enfin, cela amène à se former « une idée excessive de l'autonomie de la négociation par rapport aux autres modes de traitement des différends » (Mermet, 1998 : 156), idée déjà largement soulignée par Strauss (1978) qui montre combien les modes d'action alternatifs (lobbying, recours judiciaire, mobilisation de l'opinion...) sont importants pour comprendre le déroulement d'une négociation.

Ces critiques plaident pour une représentation élargie des projets d'aménagement hydraulique permettant d'appréhender leur construction au sein d'un espace social, et pour un mode d'analyse révélant les multiples interactions à l'œuvre dans cette construction.

### Une approche en terme d'« Action Publique Négociée »

Le cadre théorique en terme d'« Action Publique Négociée » développé par Allain (2002a) vise à appliquer à l'analyse d'une « action publique »

(Thoenig, 1998 ; Duran, 1999) une approche interactionniste se situant dans la filiation du courant de l'« ordre négocié » (Strauss, 1978) :

- par « action publique » (Thoenig, 1998 ; Duran, 1999), on entend une action collective concernant des affaires publiques, impliquant une grande diversité d'acteurs (et pas seulement des acteurs du système politico-administratif) et qui vise à résoudre des problèmes (ou à entreprendre des projets) en vue de la création de nouveaux ordres sociaux. Dans une telle optique, si une action publique est vue comme un construit organisationnel, celui-ci n'est pas tant analysé en termes d'autorité et de hiérarchie qu'en termes de coopération et de différenciation (Thoenig, 1998). Par ailleurs, une action publique est nécessairement une « action située », relative à un contexte d'action particulier. Enfin, une action publique comporte intrinsèquement une double dimension instrumentale et institutionnelle, qui doit s'analyser à la fois en terme d'efficacité et de légitimité (Duran, 1999) ;
- la notion de « négociation » renvoie à « un type spécifique d'interaction sociale, qui se produit entre des acteurs reliés par une situation d'interdépendance par rapport à laquelle ils divergent, et qui repose sur des échanges entre ces acteurs au cours d'un processus itératif et convergent visant à atteindre une solution mutuellement acceptable » (Allain, 2002a, d'après Dupont, 1994). Parce qu'elle met fondamentalement l'accent sur la tension inhérente à l'activité humaine entre comportements individualistes et stratégiques d'un côté et souci de maintien d'une relation et de recherche de solutions communes de l'autre (ne serait-ce qu'en raison de relations d'interdépendance), cette notion a un intérêt heuristique pour analyser toute situation sociale répondant à la définition ci-dessus, ce qui est largement le cas dans l'action publique. Chez Strauss (1978), toute activité sociale envisagée comme une négociation doit de plus être examinée en relation avec le « contexte de négociation » qui influence son déroulement, ainsi qu'avec les « options alternatives » à la négociation. Ses « résultats » doivent être appréhendés sous l'angle de leur contribution temporaire à la production d'un nouvel ordre social, l'ordre négocié, notion qui dépasse celle de simple accord.

Appliqué à une action publique telle qu'un projet d'aménagement hydraulique, ce cadre d'analyse amène à l'envisager comme une « négociation en-

globante »<sup>4</sup>, influencée par un « contexte de négociation » spécifique, et progressant à travers des interactions entre les acteurs concernés (*stakeholders*), que ceux-ci participent à cette action ou qu'ils restent en dehors ; certaines de ces interactions peuvent prendre place dans des « aires de négociation » qui constituent des espaces d'échange ouverts à l'intérieur du processus d'ensemble.

## Implications

Ici, ce cadre va permettre de retracer l'architecture d'ensemble de deux projets au cours du temps :

- en considérant tout d'abord un projet comme une unité d'action collective et en examinant comment celle-ci émerge, progresse et se transforme au cours du temps<sup>5</sup>, à travers une succession de « *rounds* » sanctionnés par un accord temporaire (ou par une impasse) ;
- en adoptant ensuite un cadrage élargi permettant de préciser : d'une part, comment et jusqu'où cette unité d'action collective se différencie au sein d'un espace social plus vaste et comment elle s'organise, comment et jusqu'où elle est pilotée ; d'autre part, comment s'expriment les controverses au projet de la part d'acteurs extérieurs à celui-ci.

Il sera alors possible d'analyser :

- comment et jusqu'où les instruments du SDAGE et du SAGE interviennent dans ces projets : comme des ressources du contexte mobilisables par les acteurs, comme des « aires de négociation » ?...
- la place et le rôle de la concertation dans la dynamique d'ensemble, relativement à d'autres types d'actions possibles, sachant que, dans ce type de projet qui fait l'objet de multiples controverses, Allain (2003) définit la concertation comme toute forme de « délibération de confrontation » se déroulant dans des « aires de négociation » ouvertes à l'interface des projets et de l'espace social pour permettre des échanges de points de vue différents.

Deux cas ont été retenus pour l'analyse :

1. le projet très conflictuel de construction du barrage-réservoir de la Trézence (Charente-

Maritime), dans le bassin de la Boutonne<sup>6</sup> où un SAGE est en cours d'élaboration ;

2. les projets d'aménagement hydraulique du bassin rennais (Ille-et-Vilaine), eux aussi très controversés au départ, dans la région du SAGE de la Vilaine.

Les récits suivants constituent une représentation stabilisée de l'histoire de ces projets, obtenue en croisant plusieurs sources d'information (entretiens, documents). L'analyse repose sur les travaux d'Emerit (2001) et d'Allain (1999, 2002b, 2003).

## Deux histoires de projets d'aménagement hydraulique

### Le projet de construction du barrage-réservoir de la Trézence

#### Premier « *round* » (R1)

Ce projet naît vers 1960-1970 du souci de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne de créer de nouvelles ressources en eau dans le bassin de la Charente, soumis à un fort développement de l'irrigation et des besoins en eau douce pour la production ostréicole de Marennes-Oléron, ainsi que de la volonté d'un élu de Charente-Maritime de valoriser une zone de marais dans sa région.

Le site de la Trézence est ainsi retenu pour construire un barrage-réservoir dans le cadre d'un grand programme d'aménagement du fleuve Charente ; lancé en 1983 par l'Institution interdépartementale du même nom (ou Institution Charente)<sup>7</sup>, celui-ci comprend trois ouvrages, ceux de Lavaud et de Mas-Chaband (Charente) à l'amont, et celui de la Trézence (Charente-Maritime) à l'aval.

#### Second « *round* » (R2)

Du fait de divergences politiques entre les conseils généraux de Charente et de Charente-Maritime, ce programme se scinde toutefois en trois projets indépendants avec des maîtrises d'ouvrages différentes, le conseil général de Charente-Maritime prenant en charge le projet de la Trézence.

Cet acteur fait alors réaliser une étude de faisabilité pour un barrage-réservoir d'une capacité de 10 Mm<sup>3</sup>. Le bureau d'études montrant la possibilité d'envisager un ouvrage nettement plus grand, le projet devient beaucoup plus ambitieux : il s'agit désormais d'un ouvrage de 29 Mm<sup>3</sup> utiles réhaussable à 57 Mm<sup>3</sup>, destinés à alimenter un grand réseau

<sup>4</sup> Les termes entre guillemets de ce paragraphe sont explicités dans Allain (2002a).

<sup>5</sup> Cela fait référence à la notion de « cadrage » de Allain (2002a).

<sup>6</sup> La Trézence est un affluent de la Boutonne, elle-même affluent de la Charente.

<sup>7</sup> Cette instance est commune aux 4 départements de Poitou-Charentes.

d'irrigation agricole à construire en deux tranches (11 puis 39 Mm<sup>3</sup>), à la réalimentation de l'estuaire pour la production ostréicole (10 Mm<sup>3</sup>), et au soutien d'étiage de la Boutonne (2 Mm<sup>3</sup>), 6 Mm<sup>3</sup> étant en outre prévus pour la création d'un plan d'eau à l'amont. La profession agricole est alors associée et invitée à proposer des projets permettant de valoriser la ressource (idée de création d'une usine agro-alimentaire), tandis que l'Agence de l'Eau appuie ce projet dans son programme d'intervention en 1988. Adopté à une très large majorité en 1989 par le conseil général, ce projet suscite néanmoins des réactions : création de l'association « SOS-Rivière », qui alerte le niveau régional de l'association Nature Environnement et du parti des Verts, afin d'organiser un mouvement d'opposition. À la suite de l'enquête d'utilité publique réalisée en 1990, le commissaire enquêteur émet un avis favorable assorti cependant de réserves. Le ministère de l'Environnement s'oppose lui nettement au projet, à cause d'un manque d'examen de solutions alternatives, d'une analyse insuffisante des impacts environnementaux et d'une absence de règles visant à mieux gérer l'eau. Après un recours en Conseil d'État par les associations de protection de l'environnement, la déclaration d'utilité publique (DUP) de l'ouvrage est refusée en novembre 1991 (lacunes importantes dans le dossier soumis à l'enquête publique ; défauts dans les procédures employées).

### Troisième « round » (R3)

Un deuxième projet est conçu en 1993-1994 par le conseil général, mais dans un contexte de modification de la Politique Agricole Commune, qui relativise l'intérêt de l'irrigation : de ce fait, la capacité totale du barrage est réduite à 24,5 Mm<sup>3</sup> utiles et la satisfaction des besoins ostréicoles devient la principale justification du projet ; désormais, 19,5 Mm<sup>3</sup> sont destinés en grande partie à la réalimentation de l'estuaire de la Charente et un peu à l'irrigation (pour un réseau limité visant à compenser les expropriations autour du site), et 5 Mm<sup>3</sup> sont réservés au soutien d'étiage de la Boutonne. Le même plan d'eau reste prévu à l'amont.

Mais ce projet n'atteint pas le stade de l'enquête publique, du fait des avis défavorables de deux acteurs-clés contactés par le conseil général pour les gagner à sa cause : celui du directeur de l'Eau du ministère de l'Environnement d'abord (1994), qui ne constate pas de modification substantielle du projet vis-à-vis des critiques précédentes ; celui du comité de bassin Adour-Garonne ensuite (juillet 1995), à cause de l'avis très réservé de son conseil scientifique (intérêt économique du barrage pour l'ostréiculture non démontré, incertitudes non le-

vées quant aux risques de dégradation de la qualité de l'eau, participation financière des bénéficiaires de l'ouvrage non prévue).

### Quatrième « round » (R4)

Devant l'aggravation des assecs de la Boutonne et des conflits locaux, et sur les conseils de la Direction de l'Eau qui fait valoir la réussite de l'expérience de concertation menée en Charente pour le projet de construction du barrage de Mas-Chaband, le conseil général décide de mettre en place un comité de pilotage pluripartite pour élaborer un troisième projet. Ce comité – qui rassemble notamment les services du conseil général, la DDAF, des représentants des professions agricoles et ostréicoles, l'Agence de l'Eau, la Direction de l'Eau, ainsi que le bureau d'études impliqué –, se réunit à plusieurs reprises durant l'année 1996. Un nouveau projet cherchant à mieux tenir compte du régime très fluctuant de la Boutonne voit le jour : d'une capacité utile de 39 Mm<sup>3</sup>, ce projet affiche toujours une nette priorité à l'ostréiculture (27 Mm<sup>3</sup> pour la réalimentation de l'estuaire), alors que jusqu'à 12 Mm<sup>3</sup> peuvent servir au soutien d'étiage de la Boutonne, pour compenser les prélèvements d'irrigation. Toutefois, la Direction de l'Eau et le conseil général ne parviennent pas à se mettre d'accord, ce dernier ne se montrant pas prêt à faire accepter aux irrigants des règles de gestion d'eau plus strictes et une limitation des volumes consommés (contrairement au cas charentais). Le conseil général adopte néanmoins ce projet à l'unanimité en juin 1997.

Dès lors, chacun des deux camps (Direction de l'Eau et associations de protection de l'environnement d'un côté, conseil général appuyé par les professions agricoles et ostréicoles de l'autre) cherche à mobiliser tous les avis susceptibles de faire prévaloir son point de vue :

- d'un côté, la DIREN, puis le ministère de l'Environnement s'opposent au projet lors des procédures administratives de conciliation à l'échelon local (1997-1998), puis national (1999-2000) toujours pour les mêmes motifs ; la Direction de l'Eau recherche en outre ardemment l'appui de diverses commissions d'experts, puis demande l'arbitrage de la Commission des Travaux Mixtes ;
- de l'autre, de fortes mortalités du naissain (1998) amènent la profession ostréicole à mener une politique active de lobbying auprès du Premier ministre et des ministres de l'Agriculture et de l'Environnement de 1999 à 2001 ; le conseil général recherche lui l'appui du Comité de Bassin.

Si presque tous les experts sollicités sont réticents, pour des raisons techniques ou économiques, la pression politique s'accroît pour faire accepter le projet : arbitrage favorable du Premier ministre (août 1998), qui permet le lancement de l'enquête publique (été 1999) ; avis favorable du comité de bassin (décembre 1999), malgré l'avis très réservé de son conseil scientifique et d'un autre expert. Le projet est par ailleurs assez soutenu localement puisque l'enquête publique (1999) reçoit 67 % d'avis favorables.

Les arbitrages administratifs sont eux plus nuancés. Le commissaire enquêteur n'accepte le projet (novembre 1999) qu'à plusieurs conditions : mise en compatibilité avec le SDAGE (donc réalisation préalable d'un Plan de Gestion des Etiages (PGE) du bassin de la Charente et du SAGE de la Boutonne initié en 1997) ; établissement d'un plan de gestion financière avec une tarification de l'eau pour les irrigants. Fin 1999, les acteurs locaux finissent par accepter ces conditions. La Commission des Travaux Mixtes confirme l'avis du commissaire (février 2000), en conditionnant le projet à la réalisation d'un PGE.

Finalement, en janvier 2001, le Premier ministre signe à l'arraché<sup>8</sup> la déclaration d'utilité publique, mais sans ministère d'exécution, du fait du refus de son ministre de l'Environnement. En outre, le projet est à nouveau bloqué par les recours juridiques des associations écologistes.

## Les projets d'aménagement hydraulique du bassin rennais

### Premier « round » (R1)

Le bassin rennais connaît depuis longtemps des difficultés d'approvisionnement en eau potable, du fait de la rareté des réserves souterraines et de la pollution des eaux de surface (élevage intensif). Plusieurs barrages-réservoirs ont été réalisés en Ille-et-Vilaine pour pallier cette situation, soit par la ville de Rennes, soit par le conseil général. Toutefois, trois années consécutives de graves sécheresses (de 1989 à 1991) compromettent fortement la sécurité d'alimentation du bassin rennais : fin août 1989, il ne reste plus que quinze jours de réserve dans le barrage de Saint-Thurial, ouvrage construit par la ville de Rennes (bassin du Chèze et du Canut). À la même époque (1990), le conseil régional de Bretagne réalise son Schéma Régional d'Alimentation en Eau Potable (SRAEP 90), qui pré-

voit un programme d'aménagement hydraulique pour l'Ille-et-Vilaine. C'est dans ce double contexte de crise et de planification que prennent forme les projets étudiés.

En 1994, sous la pression de la ville de Rennes soumise à une forte croissance démographique, une étude prospective est menée par le Syndicat Mixte de Production d'Eau du Bassin Rennais (SMPBR). Des risques de déficits de 5 à 7 Mm<sup>3</sup> apparaissant à l'horizon 2005, celui-ci envisage la construction d'un nouveau barrage pour renforcer celui de Saint-Thurial, avec deux sites à l'étude : Gaël sur le Meu, déjà proposé par le SRAEP 90, et Lassy sur le Canut. Le premier offre une capacité potentielle supérieure (8 Mm<sup>3</sup>) mais se situe en Côtes d'Armor ; le second présente une meilleure garantie de qualité de l'eau, mais, outre une moindre capacité potentielle (5 Mm<sup>3</sup>), est dans une réserve naturelle. Le choix du SMPBR s'oriente vers le site de Gaël, mais devant les protestations de la profession agricole, qui redoute plus de contraintes pour maîtriser la qualité de l'eau, et les difficultés politiques du projet (localisation en Côtes d'Armor), le SMPBR sollicite le conseil général d'Ille-et-Vilaine pour qu'il se porte maître d'ouvrage.

### Second « round » (R2)

Le conseil général, lui, hésite : cette demande intervient en effet dans le contexte houleux de la mise en place d'autres projets départementaux envisagés dans le SRAEP 90 : abandon d'un projet de barrage sur l'Aff en forêt de Paimpont, devant l'ampleur des protestations contre une altération de ce site mythique ; autorisation de « potabilisation » de l'eau du barrage de Villaumur non accordée par le conseil supérieur d'Hygiène, du fait d'une qualité insuffisante de l'eau.

Un débat s'engage alors entre les niveaux départementaux et régionaux sur les risques réels de déficits en eau, qui conduit entre 1994 et 1996 à faire réactualiser le SRAEP 90 par un expert local reconnu, en tenant davantage compte de l'avis des élus d'Ille-et-Vilaine. L'étude confirme les conclusions du SRAEP 90 sur le manque de sécurité du bassin rennais (1995) et propose des solutions proches de celles déjà envisagées (1996) : a) construction du barrage-réservoir de Gaël pour renforcer celui de Saint-Thurial ; b) rappel de la solution possible d'un barrage sur l'Aff, mais proposition alternative d'une prise d'eau alimentant le bassin du Chèze et donc indirectement Saint-Thurial. Le conseil général accepte ces deux solutions, en indiquant vis-à-vis de b) sa préférence pour l'alternative (délibérations d'avril 1996).

<sup>8</sup> Il s'agissait de la date ultime pour la DUP qui doit être décrétée dans un délai de 18 mois après la clôture de l'enquête publique.

### Troisième « round » (R3)

Le SMPBR renouvelle alors sa demande d'une maîtrise d'ouvrage départementale pour le barrage de Gaël (juin 1996). Cependant, devant l'ampleur des oppositions (monde agricole, associations écologistes), le conseil général hésite. Il instaure alors une commission départementale pluripartite pour réexaminer l'ensemble des analyses et solutions envisagées et pour actualiser le schéma départemental d'AEP. Celle-ci, qui se compose des acteurs concernés (conseil général et SMPBR ; DDAF, DIREN et Agence de l'Eau Loire-Bretagne ; association « Eaux-Rivière Bretagne »), se réunit plusieurs fois de novembre 1996 à mai 1997. Du fait de l'hostilité locale à des projets de barrage difficiles à justifier (échec de l'expérience de Villaumur), la commission privilégie de nouvelles solutions techniques : une prise d'eau sur l'Aff et des interconnexions entre bassins ; elle fait aussi valoir que les risques de déficit du bassin rennais sont en partie dus aux ventes d'eau qu'il effectue à d'autres bassins.

Le SMPBR conteste ces conclusions (1<sup>er</sup> juin 1997), en expliquant qu'il est obligé de respecter ses contrats, que le rapport ne tient pas assez compte des situations exceptionnelles et qu'un barrage-réservoir peut aussi servir à écrêter les crues, fonction importante dans cette région souvent soumise à de fortes inondations. Le conseil général les entérine néanmoins (délibérations du 13 juin 1997).

### Quatrième « round » (R4)

Toutefois, refusant toujours de prendre position sur la construction de nouveaux barrages, le conseil général demande qu'une mission interministérielle se prononce sur cette question et mène une réflexion globale sur l'AEP du département. Les deux experts mandatés par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement en juillet 1998 travaillent dans un souci de concertation (réunion publique où chacun peut exposer son point de vue, puis rencontre de divers acteurs locaux) ; leur rapport est soumis début 1999 à la fois au conseil général et à la Commission Locale de l'Eau (CLE) de la Vilaine ; installée en avril 1997, celle-ci, présidée par le président du conseil général a alors commencé ses travaux. Le rapport confirme les risques de déficits estimés en 1994 par le SMPBR, donne un avis négatif sur les projets de barrage envisagés (qualité d'eau insuffisante), et préconise les mêmes solutions alternatives que la commission départementale, ainsi qu'une politique de reconquête de la qualité de l'eau. Cette mission sert d'arbitrage entre le conseil général et le SMPBR (notamment la ville de Rennes).

### Cinquième « round » (R5)

Une nouvelle étude est alors lancée par le conseil général en 1999. Elle est pilotée par un comité pluripartite, appuyé par la CLE de la Vilaine et comportant deux niveaux : l'un technique, où le bureau d'études se réunit avec les services du conseil général, du SMPBR, de l'Institution Interdépartementale d'Aménagement de la Vilaine (IAV)<sup>9</sup> ; l'autre politique, avec des élus du conseil général, du SMPBR, de l'IAV et d'autres syndicats de production d'eau départementaux. L'étude, qui se déroule de juillet 1999 à octobre 2000, précise les risques de déficit du bassin rennais (5 Mm<sup>3</sup> en cas de sécheresse et 7 Mm<sup>3</sup> en cas de vidange de Saint Thuriel) et analyse plusieurs alternatives à la construction de barrages. Elle privilégie clairement les interconnexions au détriment d'autres options (prises d'eau, forages...), en envisageant une nouvelle piste : la création d'une liaison d'une centaine de kilomètres avec l'usine de Férel, située à l'aval du bassin de la Vilaine et alimentée par le barrage d'Arzal géré par l'IAV. Ce barrage est en effet largement sous-exploité, sauf l'été (alimentation des communes littorales) ; une solution de sécurité est donc aussi prévue pour cette saison (connexion avec le barrage de Villaumur avec création d'une usine de « potabilisation »).

Après l'approbation de l'étude par l'ensemble des acteurs (conseil général, SMPBR, CLE, associations), les solutions proposées sont reprises dans un schéma départemental (2001) ; la CLE entérine aussi largement celles-ci dans son volet d'étude sur l'AEP du bassin de la Vilaine (février 2001). Actuellement, le choix de la maîtrise d'ouvrage de cette liaison est à l'étude ; le projet de construction d'un barrage sur le Meu reste néanmoins envisagé tant par le SMPBR que par le SAGE.

## Architecture d'ensemble de ces deux projets

### Mode de progression au cours du temps

Les deux projets se transforment au cours du temps, à travers des « rounds » successifs, mais de façon différente :

- Le projet A reste relativement stable sur le plan de sa conception technique (il est toutefois modifié trois fois dans les capacités envisagées), mais sa justification change nettement (puisque à partir de R3, l'ostréiculture et le soutien d'étiage remplacent le

<sup>9</sup> L'IAV est structure porteuse de la CLE de la Vilaine.

développement de l'irrigation) ; il est en outre dorénavant assorti de contraintes de gestion (réalisation préalable d'un PGE) ;

- Le projet B est, lui, fortement modifié sur le plan technique (puisqu'il change de nature même, un projet d'interconnexion remplaçant le projet de barrage initial), mais sa justification reste la même (sécurisation de l'alimentation en eau potable du bassin rennais).

L'examen des résultats de chaque « *round* » révèle que :

- le projet A évolue surtout sous l'impulsion d'échecs ou d'impasses (DUP refusée ; avis défavorables de la Direction de l'Eau et du comité de bassin ; DUP conditionnelle et recours juridiques) ;
- à l'inverse, chaque étape du projet B vise surtout à construire un accord entre les élus du conseil général et ceux du SMPBR (Ville de Rennes notamment) sur une solution d'aménagement, et à légitimer celui-ci dans des cercles élargis (niveaux départemental et régional) et dans un cadre institutionnel approprié (Schémas d'AEP ou instance pluripartite comme la CLE de la Vilaine).

Deux configurations de projet s'esquissent donc :

- une forme assez stable et rigide (A) ;
- une forme très évolutive et adaptative (B).

L'étude des conditions d'émergence de ces deux projets montrent qu'ils sont initiés dans un double contexte : pression croissante sur une ressource générant des tensions qui suscitent une motivation locale à agir (assecs de la Boutonne liés au développement de l'irrigation et manque d'eau pour l'ostréiculture, pour le projet A ; manque de sécurité dans l'AEP du bassin rennais, pour le projet B) ; actions publiques spécifiques de planification (programme d'aménagement hydraulique impulsé par l'Agence de bassin ; schéma régional d'alimentation en eau potable). Ils sont donc à la fois *problem-driven* et *policy-driven*.

Ces caractéristiques invitent à un cadrage élargi de ces projets, permettant d'examiner leur mode de différenciation et d'organisation, et la manière dont s'expriment les controverses.

### Mode de différenciation et d'organisation

Si le projet A voit le jour dans le contexte d'un programme d'aménagement hydraulique plus vaste, il acquiert rapidement (dès R2) une vie relativement autonome, consacrée par l'individualisation de sa maîtrise d'ouvrage (conseil général remplaçant l'Institution Charente). Par ailleurs, impulsé et porté au départ par des acteurs de l'eau (respectivement par l'Agence de l'Eau et par l'Ins-

titution Charente), ce projet découle d'une logique d'aménagement intégré de la ressource à l'échelle d'un grand fleuve ; lorsqu'il devient porté par une collectivité territoriale (conseil général), il répond alors avant tout à une logique de développement économique local, qui semble déconnectée de la logique précédente.

À l'inverse, le projet B, initié de façon relativement autonome par un acteur local de l'eau (SMPBR) pour répondre à un besoin circonscrit (AEP du bassin rennais) devient rapidement (dès R2) beaucoup plus difficile à individualiser de programmes d'aménagement concernant l'ensemble du département ; il oscille ainsi entre les échelons local (R1) et régional (R2), avant d'être raisonné à l'échelon départemental.

Par ailleurs, ces projets ne sont pas élaborés dans les mêmes conditions organisationnelles : alors que le projet A est étroitement piloté par le conseil général dès R2, le projet B n'apparaît pas réellement piloté : ce sont plutôt des initiatives diverses qui contribuent à le faire progresser ; même si le conseil général devient l'intégrateur des réflexions à partir de R3, il ne peut pour autant être vu comme le porteur du projet, au sens large d'un acteur exerçant une autorité sur un projet (il accepte ni d'être maître d'ouvrage, ni d'arbitrer, et se considère comme responsable de la construction d'un accord local plutôt que de l'aboutissement d'un projet).

### Mode de confrontation des points de vue

Le projet A montre une cristallisation des oppositions entre monde de l'environnement (Direction de l'Eau et associations) et partisans du projet, qui se traduit :

- par l'organisation précoce (dès R2) d'un mouvement d'oppositions avec des relais nationaux (Direction de l'Eau, ministre de l'Environnement) ;
- par la mobilisation par chaque partie de sources d'autorité pour l'emporter contre l'autre : recours juridiques, sollicitation d'experts et de diverses commissions utilisées comme « cours d'appel », pour le monde de l'environnement ; lobbying auprès du Comité de bassin et de ministres, pour les partisans du projet.

À l'inverse, si le projet B fait l'objet de controverses, il n'y a pas d'instauration d'une ligne de clivage marquée entre des opposants et des partisans d'une solution, puisqu'on observe à la fois des divergences entre élus et des oppositions de la profession agricole comme du monde de l'environnement pour des motifs différents. Les différentes initiatives témoignent plutôt du souci de clarifier



Tableau 1  
Deux idéaux-types de dynamiques de projet

	Dynamique du projet A	Dynamique du projet B
Mode de progression	Stable + rigide (évolution par échecs)	Évolutif + adaptatif (fabrication et légitimation d'un accord)
Mode de différenciation et d'organisation	Fermé + étroitement piloté par le maître d'ouvrage	Ouvert (articulation avec d'autres actions publiques) + émergent
Mode de confrontation	Combat de positions généralisé	Construction d'une collaboration généralisée

des controverses, rechercher de nouvelles idées et légitimer les solutions auprès de cercles élargis ; la réactualisation du schéma régional d'AEP (R2), la demande d'arbitrage de l'administration centrale à travers l'intervention d'une mission interministérielle (R4), la connexion aux débats de la CLE de la Vilaine (R4-R5) illustrent en particulier ce souci.

Ainsi, alors que le premier projet progresse dans le cadre d'un combat de positions généralisé entre partisans et opposants du projet, le second se développe dans le cadre d'un mouvement de construction d'une collaboration généralisée.

Cette analyse permet de construire deux idéaux-types de dynamiques de projet selon les trois critères envisagés (cf. Tableau 1).

Comment et jusqu'où la planification participative de bassin et la concertation interviennent-elles dans ces deux situations contrastées ?

## Places et rôles de la planification participative de bassin

Les SDAGE Adour-Garonne et Loire-Bretagne ayant été promulgués fin 1996 et les CLE de la Boutonne et de la Vilaine installées en 1997, ces instruments concernent respectivement les projets A et B à partir du dernier et du troisième « rounds ».

Dans la poursuite de la politique menée par l'Agence de l'Eau, le SDAGE Adour-Garonne préconise la création de nouvelles ressources en eau dans les zones très déficitaires, comme le bassin de la Boutonne. Cependant, il introduit aussi des contraintes de gestion : mise en place d'une coordination d'ensemble de la gestion quantitative à l'échelle du bassin de la Charente (PGE) et d'un schéma de gestion intégrée (SAGE) sur le bassin de la Boutonne, préalablement à tout nouvel aménagement. Le SDAGE est ainsi utilisé d'abord comme référence juridique par les opposants au projet ; il incite aussi à une réintégration du projet dans un

plan de gestion plus vaste (PGE), et corrélativement à un renforcement du poids institutionnel des acteurs de l'eau dans la vie du projet, puisque l'Institution Charente est maître d'ouvrage du PGE.

Par contre, le projet reste très découplé de la démarche de SAGE engagée dans le bassin de la Boutonne. Cela tient au démarrage tardif du SAGE par rapport au processus, mais aussi à la réticence de plusieurs acteurs locaux de la CLE (conseil général, profession agricole) à débattre de la politique de l'eau du bassin avant qu'une décision en faveur du barrage ne soit prise.

En Ile-et-Vilaine, le SDAGE Loire-Bretagne n'intervient pas réellement. C'est plutôt le SAGE de la Vilaine, qui joue un rôle, tout d'abord indirectement à partir de R3-R4 par le biais de personnes siégeant à la fois dans la CLE et dans les instances impliquées dans la discussion des projets d'aménagement hydraulique : il aide alors à faire prendre conscience des interdépendances existant au niveau du bassin de la Vilaine et favorise les échanges entre des acteurs ayant peu l'habitude de se côtoyer. Cela permet un élargissement des réflexions dans un cadre territorial plus vaste et facilite la prise en considération d'une solution jusqu'alors peu mise en avant : l'interconnexion avec le barrage d'Arzal. Le fait que l'IAV – où siègent des élus d'Ile-et-Vilaine – soit à la fois structure porteuse du SAGE et gestionnaire de l'usine de Férel joue dans ce sens.

Les acteurs de la CLE interviennent plus directement dans la formalisation du projet final (R5), à travers la présence de l'IAV au comité de pilotage.

Enfin, on a déjà souligné le rôle de légitimation du SAGE, pour entériner les conclusions de la Mission interministérielle (R4) ou celles du Comité de pilotage (R5).

Au total, dans le premier cas, le SDAGE intervient d'abord comme argument juridique dans le contexte d'un combat de positions généralisé, mais aussi pour favoriser la réarticulation d'un projet très individualisé avec une logique de bassin. La question est cependant posée de la force réelle de cet outil. Dans le second, le SAGE joue d'abord par son caractère participatif pour faciliter la construction d'un accord. S'il permet un certain élargissement des débats, les questions de gestion quantitative et de gestion qualitative restent toutefois largement déconnectées, au détriment d'une réflexion plus intégrée entre projets d'aménagement hydraulique et politique agricole.

## Places et rôles de la concertation

On s'intéresse ici aux expériences de concertation menées à un stade de formalisation du projet, en

dehors des procédures administratives existantes (enquête publique...) utilisées à un stade plus avancé.

Dans le combat de positions généralisé du projet A, la concertation occupe une place très réduite, la seule expérience de mise en discussion du projet étant celle du Comité de pilotage pluripartite (R4). En outre, elle apparaît avant tout comme une façon parmi d'autres de mener ce combat et prend l'allure d'un « face à face », qui n'échappe à une situation de pur conflit que parce que des règles minimales de débat sont garanties. Chaque partie en présence voit en fait ce moment comme une occasion de l'emporter (sortir d'une situation d'impasse et gagner l'adhésion de la Direction de l'Eau pour le conseil général, persuader celui-ci d'introduire des règles de gestion de l'eau plus strictes pour la Direction de l'Eau) et reste sur ces positions sans réellement chercher un rapprochement. Cela aboutit à une radicalisation du conflit, l'impasse à court terme n'étant évitée qu'en raison du passage en force du conseil général.

À l'inverse, dans le mouvement de construction d'une collaboration généralisée du projet B, une place beaucoup plus grande est accordée à la concertation : on observe ainsi des « aires de négociation » variées, créées pour discuter du projet – Commission départementale pluripartite (b, R3) ; Mission interministérielle (c, R4) ; Comité de pilotage pluripartite (d, R5) –, ou s'hybridant avec d'autres actions publiques locales, comme la concertation pour la réactualisation du Schéma régional d'AEP (a, R2). En outre, ces « aires de négociation » visent ici à fabriquer progressivement une solution acceptable par tous : en éclairant la situation et en clarifiant les divergences (a) ; puis, en reconsidérant les options techniques envisagées à la lumière de nouvelles possibilités (b, c, d) et en n'actant une solution que si celle-ci a été acceptée par tous les acteurs concernés. Ainsi, la Mission interministérielle (c) sert à faire accepter les conclusions de la commission départementale (b) et à introduire la prospection de nouvelles voies dans un climat apaisé (d). À la différence du cas A, le Comité de pilotage (d) a lui pour objectif de concevoir un nouveau projet en articulant différents points de vue ; il repose ainsi sur des réunions informelles limitées à un petit nombre d'acteurs « techniques » très concernés et sur la validation des options prises par des acteurs « politiques ».

Au total, la concertation, très réduite dans le projet A, se présente comme un mode de combat parmi d'autres et aboutit à une amplification des conflits. À l'inverse, dans le projet B, elle est beaucoup plus développée, avec une ouverture plus grande et une articulation plus forte avec les autres

actions publiques locales, ce qui permet d'arriver à un consensus.

## Conclusion

Une approche en terme d'« Action Publique Négociée » des projets d'aménagement permet d'analyser ceux-ci dans leur construction au sein d'un espace social plus large, alors que les auteurs (Mermet, 1998 ; Dubien et al., 2001 ; Simard, 2003) se focalisent en général sur le projet lui-même : cela permet de repérer leur articulation possible avec d'autres éléments du contexte institutionnel comme les schémas de planification, ainsi que d'examiner la manière même dont s'établit une autorité pour ce type de projet, question en général occultée, mais cruciale pour des projets émergents. Par ailleurs, cette approche permet de repérer les différentes manières dont s'expriment les controverses, que ce soit par la confrontation directe ou par le recours à d'autres options, et d'examiner comment celles-ci évoluent, au lieu de se focaliser sur les conflits et les justifications des opposants (Lolive, 1999) : cela permet notamment de comprendre comment des projets très contestés peuvent évoluer vers un mode plus collaboratif. Ces deux grands principes permettent ainsi d'être mieux armés pour réfléchir au guidage des projets d'aménagement hydraulique, en jouant à la fois sur le « design institutionnel » (Goodin, 1996) et sur les méthodes d'amélioration de la collaboration, dites ADR (*Alternative Dispute Resolution*) (Gray, 1989).

Concrètement, cette approche a ici permis de mieux comprendre comment et jusqu'où peuvent intervenir les instruments de planification participative et la concertation : un SAGE et l'ouverture d'espaces de concertation peuvent réellement favoriser une réflexion élargie d'un projet et un recadrage important, si celui-ci n'est pas trop fermé et étroitement piloté ; un schéma approuvé peut aussi infléchir le cours d'un projet de par sa portée juridique.

Par contre, de tels outils ne peuvent être considérés comme le moyen privilégié et idéal d'améliorer le fonctionnement démocratique des projets d'aménagement hydraulique. En effet, leur efficacité dépend étroitement des conditions générales de déroulement de ces projets, et, dans des conditions défavorables, une concertation peut même aggraver les conflits.

Il en résulte des perspectives nouvelles sur le plan prescriptif : il ne convient pas tant de chercher à créer des procédures plus démocratiques qu'à favoriser un meilleur guidage de ce type de processus. Qu'il existe ou non un porteur de projet bien

défini, il s'agit de faciliter l'ouverture d'espaces de concertation permettant une réelle délibération, en s'appuyant sur la diversité des ressources institutionnelles environnantes et de coordonner l'utilisation de ceux-ci. Cela plaide pour l'instauration d'une autorité publique garante des conditions de déroulement de l'ensemble du processus, qui reste à définir.

## Références

- Allain, S., 1999. Bassin de la Boutonne. In: Allain, S., Delacourt, A., Garin, P., Montginoul, M., Rossignol, B., Ruf, Th. (Eds.), *Gestion collective d'une ressource commune*. ANDA, Paris.
- Allain, S., 2002a. A "Negotiated Public Action" Perspective for Public Management. Colloque de l'EGOS, Barcelona 4-6/07/02.
- Allain, S., 2002b. La planification participative de bassin. Rapport final de synthèse pour le Groupe Inter-Bassins SDAGE-SAGE. INRA, ENS Cachan, CNRS-GAPP.
- Allain, S., 2003. Délibérations et action publique locale : une approche en terme d'« action publique négociée » appliquée au domaine de l'eau. Colloque du CEDP, Tours 14-16/05/03.
- Armour, A., 1999. La modernisation des processus démocratiques de prise de décision : du conflit à la coopération dans les implantations d'équipements. *Espaces et Sociétés*, 97-98 133-154.
- Barraqué, B., 1996. De l'intérêt général à la politique en réseau. *Responsabilité et Environnement* 1, 54-61.
- Blatrix, C., 1996. Vers une démocratie participative ? In: Chevallier, J. (Ed.), *La gouvernabilité*. PUF, Paris, pp. 299-313 (dir).
- Blatrix, C., 2002. Devoir débattre. *Politix* 15 (57), 79-102.
- Chartier, B., 1999. La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Thèse de doctorat Univ., Pau.
- Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P., 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25.
- Dubien, I., Jacq, A., Laurans, Y., 2001. La requalification des projets d'implantation de lignes EDF. Rapport final, programme CDE du MEDD, Paris.
- Dupont, Ch., 1994. *La négociation*. Dalloz, Paris.
- Duran, P., 1999. *Penser l'action publique*. LGDJ, Paris.
- Dziedzicki, J.M., 2001. Gestion des conflits d'aménagement de l'espace. Thèse de doctorat Univ., Tours.
- Emerit, A., 2001. Etude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages-réservoirs. Mémoire DEA, ENGREF, Paris.
- Engel, F., Fixari, D., 1996. Planifier la gestion de l'eau. Responsabilité et Environnement 1. In: Goodin, R.E. (Ed.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, Cambridge, 75-82.
- Gray, B., 1989. *Collaborating*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Lolive, J., 1999. Les contestations du TGV Méditerranée. L'Harmattan, Paris.
- Mermet, L., 1996. Procédures, processus et qualité de décision. *Responsabilité et Environnement* 2, 89-94.
- Mermet, L., 1998. Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes. In: Faure, G.O., Mermet, L., Touzard, H., Dupont, Ch. (Eds.), *La négociation*. Nathan, Paris, 141-172.
- Rui, S., 2001. Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général. Thèse de doctorat Univ., Bordeaux II.
- Simard, L., 2003. Conduite de projets et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec. Thèse de doctorat IEP de Paris.
- Strauss, A., 1978. *Negotiations*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Thoenig, J.-Cl., 1998. Politiques publiques et action publique. *RIPC* 5 (2), 295-314.
- Trom, D., 1999. De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. *RFSP* 49 (1), 31-49.

Available online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

SCIENCE @ DIRECT®