



ELSEVIER

VIE SCIENTIFIQUE



www.elsevier.com/locate/natsci

## « Nouveaux mécanismes de concertation appliqués aux ressources en eau : principes méthodologiques et études de cas » ☆

### “New mechanisms of consultation in water resources: methodological principles and case studies”

Jean-Marc Douguet <sup>a</sup>, Olivier Petit <sup>b,1</sup>

<sup>a</sup> *Économiste, Maître de conférences à l'université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines, Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement (C3ED), université de Versailles St Quentin en Yvelines, 47 boulevard Vauban, 78047 Guyancourt cedex, France*

<sup>b</sup> *Économiste, Maître de conférences à l'université d'Artois et Centre, Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement (C3ED), Université de Versailles St Quentin en Yvelines, 47 boulevard Vauban, 78047 Guyancourt cedex, France*

Il a été rappelé dans le propos introductif que l'objectif de « Res\_Eau », qui compte actuellement 225 membres, est de permettre un échange d'informations sur les questions liées à la gestion et aux politiques de l'eau. Il est envisagé de développer un site Internet composé d'une fiche présentant chaque membre et d'une base de données de documents relatifs au thème de la gestion de l'eau, sous la forme d'une bibliothèque virtuelle. Les membres de « Res-eau » organisent des séminaires consacrés à des thèmes spécifiques et destinés à un large public. Chaque séminaire fera l'objet d'un compte-rendu et les communications seront regroupées au sein d'un « Cahier de Res\_Eau » disponible en ligne depuis le site Internet.

Premier du genre, ce séminaire a réuni une trentaine de participants. Comme cela a été souligné dans le propos liminaire, participation, négocia-

tion, délibération et concertation figurent parmi les mots-clé qui permettent de décrire les modalités de la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement. Dans ce domaine, l'eau fait figure de précurseur et l'examen des nouvelles modalités de concertation qui sont mises en œuvre dans sa gestion permet de s'interroger sur les fondements théoriques et méthodologiques, comme sur les applications pratiques, de cette démarche, à différentes échelles. Cette interrogation soulève en particulier des questions de terminologie (qu'entend-on par concertation ?) et vise à aller au delà d'une vue naïve qui voit dans ces modalités d'essence démocratique et discursive une réponse appropriée à toutes les situations.

Premier intervenant, Jean-Baptiste Narcy (AsCA, chercheur associé à l'ENGREF) présenta une communication écrite conjointement avec Jean-Marc Dziedzicki (chercheur associé à l'équipe « Ville Société Territoire » de l'Université de Tours). Cette communication prend pour point de départ la récente Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) qui impose aux Etats-membres la mise en place de plans de gestion et de programmes de contrôle et de mesure. Cette directive pousse à la participation

☆ Compte-rendu du premier Séminaire de « Res\_Eau » (IRD, Paris, 28 mars 2003)

Adresses e-mail : jean-marc.douguet@c3ed.uvsq.fr (J.-M. Douguet), olivier.petit@c3ed.uvsq.fr (O. Petit).

<sup>1</sup> Jean-Marc Douguet et Olivier Petit sont les organisateurs de ce séminaire.

active de l'ensemble des parties-prenantes aux processus décisionnels. Le modèle promu par la DCE s'inspire en grande partie de ce qui se passe déjà en France, au niveau des grands bassins hydrographiques avec les comités de bassin. S'appuyant sur des études de cas, l'intervenant constate que la participation des usagers dans le cadre des comités de rivière et des commissions locales de l'eau donne lieu à des degrés de participation très variables. Néanmoins, ces comités et commissions peuvent être considérés comme des lieux potentiels d'innovation, même s'ils souffrent d'un manque d'encadrement méthodologique. Au total, il n'en demeure pas moins légitime de se demander si la concertation permet véritablement de garantir la protection de l'environnement. Par ailleurs, il apparaît que les efforts portent plus sur les moyens que sur les finalités ; l'analyse des SAGE et contrats de rivière étudiés par les auteurs tend à montrer que, dans la plupart des cas, les finalités sont peu précises et qu'il existe assez peu de souplesse pour réorienter le dispositif. L'un des enjeux de la DCE consiste justement à renouveler la participation des usagers. La transposition de la DCE dans le droit français constitue donc une opportunité pour repenser les modes d'implication des parties-prenantes dans l'information et la concertation sur la gestion des ressources en eau.

L'intervention suivante, d'Alex Nikichuk (Membre du « Réseau Eau » d'Attac) et Jean-Luc Touly (président de l'Association pour le Contrat Mondial de l'Eau) (ACME), se voulait une critique du modèle français de gestion de l'eau. Alex Nikichuk commence par remarquer que son statut de consommateur-citoyen ne lui permet habituellement pas de s'exprimer dans les procédures de concertation existant dans le domaine de l'eau. Les simples citoyens ne représentent qu'une frange tout à fait marginale des membres des comités de bassin. Les possibilités qu'offre la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité de faire participer les citoyens à la gestion des services publics ne sont pratiquement pas utilisées en matière de gestion de l'eau ; parmi les 15 000 municipalités ayant en gestion directe leurs services d'eau, très peu ont mis en place les commissions consultatives prévues à cet effet. Par ailleurs, en dépit des obligations qui incombent en la matière aux communes, l'information sur le prix et la qualité de l'eau est souvent difficile à obtenir.

Jean-Luc Touly aborde la question du partenariat public/privé. Selon lui, en France, les grandes compagnies de distribution d'eau détiennent un monopole ; elles multiplient les filiales pour donner l'image d'une concurrence qui n'est en fait que de façade. Les municipalités ayant dans leur majorité

(soit très exactement 56 % des 36 000 communes françaises, représentant 80 % de la population française) choisi de déléguer le service de gestion et de distribution de l'eau grâce au système d'affermage et de concession, il en résulte un partenariat public-privé malsain et donnant trop de poids aux multinationales. Afin de permettre plus de transparence et d'implication des usagers dans la gestion de l'eau de leur commune, il serait nécessaire de développer davantage les systèmes de gestion en régie directe.

Magalie Bourblanc (Institut d'études Politiques, CEVIPOF, Paris) a ensuite analysé le cas de la Bretagne. La concertation est perçue comme étant un instrument d'action publique particulièrement bien adapté au phénomène des pollutions diffuses d'origine agricole. Elle permettrait aux acteurs du terrain d'élaborer eux-mêmes les règles de l'action publique et serait susceptible de désamorcer les situations conflictuelles, telles que celles qui existent en Bretagne entre les différents usagers de l'eau (pêcheurs, agriculteurs, conchyliculteurs, consommateurs...). Le thème de la concertation rencontre à l'heure actuelle un grand succès, mais il tend à recouvrir des réalités assez différentes. Pour dépasser cette équivoque, l'intervenante propose de forger une définition idéal-typique de la concertation, combinant à la fois l'idée de liberté de l'échange (de son engagement, de son déroulement, de son issue) et l'idée de controverse (propre à l'échange multi-partenarial). La concertation est assimilable à un instrument d'action publique non déterminé, mis à la disposition des acteurs du terrain. En Bretagne, la préférence est accordée aux outils d'inspiration régionale (regroupés dans un programme dénommé « Bretagne Eau Pure » (BEP)) aux dépens des instruments de gestion intégrée de l'eau conçus à d'autres échelles (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), Contrat de Rivière. Le recours à la démarche du diagnostic participatif est motivé avant tout par la volonté de répondre à une difficulté majeure : la très faible capacité des représentants agricoles – admise par eux-mêmes – à mobiliser leur base. D'où la nécessité de promouvoir une démarche partant du local et de la base. Se pose alors la question de la marge de manœuvre qui est laissée à la concertation dans l'articulation entre concertation, décision et autorité de la décision.

Après avoir rappelé les principes d'une « gouvernance participative » des ressources naturelles et analysé plus en détail les différentes phases dans l'élaboration de cette gestion concertée, Raoudha Makkaoui (C3ED, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines) traite, quant à elle, de l'ex-

périence tunisienne en matière de politique hydraulique. Face à la variabilité et à la faiblesse des apports pluviométriques, les plans directeurs y ont d'abord donné une priorité à l'exploitation des ressources en eaux tant souterraines que de surface et aux équipements de stockage et d'adduction. La participation des populations est devenue très tôt un des principes d'intervention systématiquement recommandés pour la gestion des ressources hydrauliques. C'est ainsi qu'ont été créées des Associations d'Intérêt Collectif (AIC), transformées en 1999 en Groupements d'Intérêt Collectif (GIC), organes consultatifs composés de représentants de l'administration et d'usagers et ayant pour objet, non seulement la distribution et la vente de l'eau, mais aussi de présenter des suggestions touchant les utilisateurs et d'émettre un avis sur les projets d'aménagement des eaux. Bien qu'il soit difficile de porter un jugement définitif sur l'efficacité des AIC, la redécouverte des capacités d'ingénierie sociale, juridique et technique des populations loca-

les qu'elles permettent et l'intérêt qui est porté à celles-ci témoignent d'une évolution de l'attitude des pouvoirs publics tunisiens à l'égard des populations rurales. Reste à organiser l'association efficace des populations locales et de l'État comme « facilitateur », et non comme entrepreneur et administrateur des projets.

Pour conclure, des suggestions de thèmes pour les prochaines séances ont été faites. La question de la diversité culturelle du rapport à l'eau a été avancée comme un thème qui devrait retenir tout particulièrement l'attention. La rareté de la ressource et les conflits d'usage, les enjeux internationaux de l'eau et la question de l'accès à l'eau potable et de son mode de financement, dans les pays en développement, ont été également mentionnés.

Les résumés des interventions sont disponibles sur le site Internet de Res\_Eau : <http://www.c3ed.uvsq.fr/c3ed/res-eau.htm>. Contact : Jean-Marc. Douguet@c3ed.uvsq.fr ; Olivier.Petit@c3ed.uvsq.fr

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

SCIENCE @ DIRECT®