

Alice MAZEAUD

LASAPE-Université La Rochelle

Colloque « La sélection des acteurs et des instruments de l'action publique »

26-28 juin 2008.

Sélectionner des acteurs pour changer de politique. Design institutionnel, participation citoyenne et expertise dans la gestion de l'eau en Poitou-Charentes.

« Terrain d'expérimentation¹ » d'une nouvelle action publique, la gestion de l'eau est un secteur qui a cristallisé l'idée selon laquelle la gestion participative était la condition d'une gestion démocratique et efficace. Pourtant, en situation conflictuelle, ces instruments de la démocratie de l'eau peinent à jouer leur rôle. La situation de Poitou-Charentes où l'eau, notamment dans son aspect quantitatif, est l'objet d'une vive controverse depuis les années 1990, le montre bien². La quasi-totalité du territoire est classée « ZRE » (zone de répartition des eaux), ce qui constitue un signal fort de reconnaissance de la durabilité du déséquilibre ressource- demande en eau et permet aux préfets d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource. En revanche, les SAGE (Schéma d'Aménagement et de gestion des eaux) en vigueur ne couvrent que les quelques kilomètres carrés les moins problématiques. Dès lors, en pratique, l'eau est encore gérée par les services de l'Etat agissant, après consultation des personnes concernées, sous l'égide du préfet exerçant son pouvoir de police de l'eau. Dans le même temps, et c'est là une particularité de Poitou-Charentes, le Conseil régional qui ne dispose d'aucune compétence en la matière et dont l'intervention peut sembler paradoxale au regard du principe de gestion par bassin versant, est depuis longtemps un opérateur de la gestion de l'eau en région, et notamment, c'est ce qui nous intéressera ici, un opérateur majeur du débat public sur cette question. La labilité des structures de gestion participative de l'eau ne provoque donc pas ici une fermeture hermétique de la politique de l'eau à la participation citoyenne, mais au contraire un pluralisme des espaces de participation. En ce sens, elle nous invite à resituer la participation dans un espace

¹ LE BOURHIS J-P., (2001) « L'eau terrain d'expérimentation ». in BOYER M, et alli (Dir), L'environnement, question sociale, Paris, O JACOB.

² Cette communication s'appuie sur un travail de thèse en cours. Sont mobilisés une analyse de la presse en période d'étiage depuis 1990, et une quinzaine d'entretiens réalisés avec des acteurs de la gestion de l'eau en Poitou-Charentes.

politique plus large et à réhabiliter des formes plus contestataires de participation³. D'ailleurs, ce n'est pas anodin que la région soit le principal pourvoyeur de contentieux en matière de police de l'eau ; un SAGE a même récemment été cassé au tribunal administratif⁴. Aussi, pour comprendre l'évolution de la politique de l'eau, ce qu'il faut analyser c'est l'articulation de ces différentes arènes, plus ou moins ouvertes, plus ou moins codifiées qui sont autant de lieux de sélection des acteurs et des instruments. En revenant tout d'abord sur la cogestion historique de l'eau, nous montrerons comment la clôture de l'espace de participation a favorisé la construction sociale d'une évidence⁵ selon laquelle « la région a soif⁶ », ou pour le dire autrement comment cette clôture explique qu'en 2002 le déséquilibre ressource-demande en eau semble irréversible⁷. Ensuite, à travers l'étude des débats publics organisés en 2000 et 2004 par deux majorités distinctes du Conseil régional, nous montrerons les usages différenciées de procédures participatives et notamment leurs effets sur la carrière de la controverse. Enfin, notre dernière partie analysera comment une coalition de cause⁸ constituée à partir du débat public de 2004, est parvenue à déverrouiller de la gestion de l'eau et à la réorienter dans le sens de l'adaptation de la demande à la ressource disponible.

Cogestion et verrouillage des options : « la région a soif ».

On peut dater la naissance du problème de la gestion quantitative de l'eau aux années 1989-1990 : la grande sécheresse de 1989 provoque la mise sur agenda du problème de la quantité d'eau, alors que jusqu'à présent seule la question de la qualité avait été définie comme problème public. Plus que cet événement climatique, ce qui marque la naissance du problème c'est l'organisation en 1990 d'un colloque national au nom évocateur « Eau et agriculture : les leçons d'une sécheresse » qui pour la première fois identifie un lien entre déficit en eau et pratiques agricoles, et pointe du doigt Poitou-Charentes.

³ Ce que suggère Audrey Richard dans sa thèse. RICHARD-FERROUDJI A. (2007), *L'appropriation de dispositifs de gestion locale et participative de l'eau*, Thèse pour le doctorat en sociologie, EHESS.

⁴ SAGE Boutonne, TA Poitiers 15/02/07. Selon la Revue Juridique de l'Environnement Janvier 2008.

⁵ Nous empruntons l'expression à Stéphane Ghiotti. GHIOTTI S. (2006), « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoire*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau. <http://developpementdurable.revues.org>

⁶ Sud Ouest 8/09/04

⁷ L'analyse proposée s'inspire des travaux de Yannick Barthe. BARTHE Y. (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.

⁸ SABATIER P (1998), « The Advocacy coalition framework : revisions and relevances for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1). Pour une analyse de l'intérêt de ce modèle au regard de l'analyse des politiques publiques à la française. BERGERON H, VALLUY J, SUREL Y (1998), « L'advocacy coalition framework : une contribution à l'analyse des politiques publiques ? », *Politix*, 11(41).

« L'exemple de Poitou-Charentes est éloquent. [...] On voit mal comment cette région pourrait avoir aujourd'hui une politique de gestion raisonnée de ses ressources en eau ». Henry Nallet, ministre de l'agriculture, clôture du colloque 8/03/90.

Poitou-Charentes n'est pas la région française où l'irrigation est la plus importante mais elle s'y est développée de façon tardive et anarchique. Née dans les années 1970 pour assurer la sécurité de l'alimentation des troupeaux, cette technique connaît un essor considérable dans les années 1980-1990 et est maintenant principalement utilisée pour les cultures du maïs. Ainsi le paradoxe de la situation de Poitou-Charentes est que l'irrigation s'y développe au moment même où le problème du déséquilibre ressource-demande en eau apparaît sur l'agenda. En ce sens, la gestion de la quantité d'eau devient une catégorie d'intervention publique à travers l'organisation des prélèvements en eau pour l'irrigation et donc, est historiquement un volet parmi d'autres d'une politique agricole cogérée⁹.

Technique de soutien à la production encouragée par l'Etat, l'irrigation se développe en Poitou-Charentes avec le soutien des DDAF (Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt) qui attribuent les autorisations de forage et de prélèvements, et des Chambres d'agriculture qui apportent une expertise technique aux agriculteurs. Autrement dit, un système de relations entre ces partenaires se noue sur la base d'un référentiel commun, celui de l'eau comme outil de production agricole, et se solidifie à travers le développement d'une expertise et d'un ensemble de dispositifs juridiques réglementant l'irrigation. La stabilité de ce système explique que tout au long de la décennie 1990 le modèle productiviste ne sera jamais mis en cause : les deux seules options qui sont envisagées sont celles de la gestion raisonnée de la demande et de l'action sur la ressource, à savoir celles qui étaient proposées dès 1990 par les organisations agricoles¹⁰.

Dans ce contexte on comprend que la police de l'eau en ce qu'elle touche l'agriculture est caractéristique d'un univers de « passe-droit » où la non-application du droit, c'est-à-dire ici des mesures de restriction des prélèvements, est la règle¹¹. Le vote de la loi sur l'eau 1992 va de ce point de vue changer peu de choses. Sa mise en œuvre s'opère en même temps que celle de la réforme de la PAC qui, toujours sous-tendue par un référentiel productiviste, incite financièrement au développement de l'irrigation et requiert une coopération renforcée entre les irrigants, les chambres d'agriculture et les services de l'Etat. Le principe de gestion

⁹ MULLER P. (1984), *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et humanisme.

¹⁰ L'analyse de la presse montre bien que dès 1990 les irrigants demandent la création de ressources en eau, et d'autre part, que ce qui est pointé du doigt ce sont les pratiques abusives (et les mauvaises pratiques) de l'irrigation.

¹¹ LASCOUMES P, LE BOUHRIS JP, (1996), « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32.

équilibrée de la ressource en eau posée par la loi va alors être dissous, dans l'impératif de rendement agricole ; d'ailleurs, en pratique la direction de la MISE (Mission Interservices de l'Eau) prévue par la loi est assurée par le directeur de la DDAF. Localement, des négociations entre l'administration et la profession agricole ont été engagées de manière à conclure des accords permettant de satisfaire les intérêts économiques, tout en respectant ce principe de gestion équilibrée de la ressource-eau¹². En période d'étiage, le préfet conserve son pouvoir de police qui lui permet de suspendre les prélèvements ; ces mesures de restriction sont prises sur la base d'un arrêté-cadre négocié définissant des seuils de déclenchement des alertes et autres indicateurs de l'état du milieu. Mais depuis les années 1996-1997 la pierre angulaire de la gestion de l'eau est désormais le système de gestion volumétrique¹³. Ce système, porté par les irrigants et repris par l'administration repose sur le comptage du volume prélevé et consiste à attribuer à chaque irrigant un certain volume d'eau ; il est donc efficace du point de vue agronomique car il permet aux irrigants de s'affranchir d'un système d'autorisation horaire et/ou journalière peu satisfaisant pour les cultures. En ce sens, la gestion volumétrique est d'abord une rationalisation de l'irrigation qui s'inscrit dans le prolongement d'une expertise partagée par les irrigants et les Chambres d'agriculture : elle ne vise pas tant à assurer la protection du milieu qu'à assurer un volume d'eau suffisant pour garantir les possibilités d'irriguer jusqu'au bout de la culture. Ainsi, bien qu'il se présente sous les traits de la neutralité de l'instrument scientifique, cet instrument¹⁴ résulte ici d'abord d'un processus de négociation dans lequel ne sont inclus que des acteurs à forte « proximité cognitive¹⁵ » ; le système de valeur qu'ils partagent les conduit à évacuer des options alternatives en privilégiant l'exploration des voix articulant impératif agricole et prise en compte du déficit en eau.

La gestion volumétrique est un système d'autant plus intéressant pour les tenants de l'irrigation qu'il leur permet de « gagner en lisibilité vis-à-vis de l'opinion publique¹⁶ ». En mettant en avant cet effort de rationalisation ils accèdent à leur (bonne) volonté à l'égard de

¹² ALLAIN S. (2000), « Application de la loi sur l'eau et processus de négociation. Limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole. », *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 60.

¹³ Pour tout ce qui concerne la gestion volumétrique nous renvoyons à GRANJOU C, et alli (2004), « Pour une juste répartition de l'eau. L'apport de la gestion volumétrique en Charente. », *Actes du séminaire Coordinations hydrauliques et justice sociale*, Montpellier, Cirad.

¹⁴ Les instruments sont porteurs de théorisation implicite. LASCOUMES P, LE GALES P, (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presse de Science Po.

¹⁵ GRANJOU C., GARIN P. (2006), « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la gestion volumétrique dans le bassin de la Charente » *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, <http://developpementdurable.revues.org/document2694.html>.

¹⁶ Entretien, Président du groupement des irrigants charentais. Améliorer l'acceptabilité sociale de l'irrigation constitue un aspect central de l'action des irrigants. Se montrer transparent, raisonnable devient progressivement partie intégrante de l'étiquette de la profession.

l'effort collectif de gestion de l'eau, et surtout l'idée que problème n'est pas celui d'une demande excédentaire, mais celui d'une ressource insuffisante. En ce sens, le programme de création de ressources dans lequel s'engagent, à partir du milieu des années 1990, l'ensemble des autorités publiques (services de l'Etat, agence de l'eau et collectivités locales) constitue le prolongement naturel de la démarche d'irrigation raisonnée. Pour les ingénieurs, une fois le calcul des besoins et des ressources, « la solution est naturellement de desserrer la contrainte d'offre en créant de la ressource plutôt que d'agir sur la demande¹⁷ ». Pour les élus locaux, dans cette région rurale où le poids socio-économique de l'irrigation est important, s'engager dans une politique de l'eau et la réalisation d'opérations d'aménagement (barrages puis retenues de substitution) leur permet d'asseoir leur assise politique¹⁸. Le plus souvent l'intérêt pour l'irrigation de ces projets nécessitant un lourd investissement des collectivités est dilué dans une définition plus large de l'intérêt général intégrant les bénéfices pour le milieu ou pour les loisirs d'un tel projet¹⁹, ce qui va finalement accélérer le processus de naturalisation de l'irrigation dans la région. Au cours de cette mise en technique, l'irrigation est définie comme un « usage » de l'eau au même titre que le milieu, l'eau potable et les loisirs : elle est dépolitisée. Le consensus qui se noue entre l'Etat et les collectivités locales sur le financement de ce programme montre bien qu'à cette date, la création de ressource en eau « fait figure de solution optimale, voire de solution nécessaire et incontournable ; elle se présente sous les traits d'une irréversibilité technique, c'est-à-dire comme le produit de choix antérieurs sur lesquels il paraît impossible de revenir et qui ont par ailleurs contribué à déterminer les choix futurs²⁰ ». Une fois définie et solidifiée dans des instruments techniques de gestion, la politique de l'eau prend la forme d'une « boîte noire » qui fait disparaître les choix politiques et sociaux qui en étaient à l'origine.

Ce verrouillage technique explique que la responsabilité de l'irrigation dans le déficit en eau n'a pas été mise en cause alors même que des voix discordantes tentent de se faire entendre dès le début des années 1990. En effet, l'analyse de la presse locale montre que depuis 1990 des associations de pêcheurs ou de protection de l'environnement dénoncent le « laxisme » des préfets et les effets néfastes de la maïsiculture. Plus encore, lorsque sont créés les « observatoires de l'eau » chargés de veiller à la mise en œuvre de la gestion volumétrique, ces acteurs sont invités à participer à cette politique de l'eau. Mais

¹⁷ MARCANT O. (2006) « La gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la Directive Eau », *Actes du colloque « Démocratie participative en Europe »*, LERASS, Novembre 2006.

¹⁸ GRUJARD E. (2003), « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, 110, 2003/3.

¹⁹ Cf le Barrage de la Trézence. CE 22/10/03 Association SOS Rivières. Voir RJE 2/2004.

²⁰ BARTHE Y, (2006), op. cit.

« l'instauration de modes de gestion plus participatifs ne remet pas spontanément en cause les logiques et rapports de force antérieurs : les modalités de gestion tendent à être réappropriées en faveur d'acteurs et de discours dominants préexistants, ici au détriment d'alternatives ou de voix plus critiques vis-à-vis de l'irrigation²¹ » En effet, une gestion participative suppose une (relative) symétrie des positions des différents ; or, en matière de gestion de l'eau, les positions des tenants de l'irrigation et de leurs opposants sont asymétriques. Les premiers bénéficient de la ressource du nombre, de l'expertise et du consensus alors que les seconds n'ont d'autre ressource possible que le scandale, qui s'avère inefficace face à une gestion parée des atours de la neutralité scientifique ; ceci dit, nous y reviendrons, en participant à ces structures les opposants acquiert une connaissance des dossiers qui sur la durée va favoriser leur action. En ce sens, les effets sur la controverse de l'ouverture d'espace de participation dépendent des ressources des participants, mais aussi des usages qui en sont faits par les maîtres d'ouvrage ; c'est ce que montre l'analyse des débats publics du Conseil régional.

Des usages différenciés du débat public par le Conseil régional : entre neutralisation et politisation de la controverse.

En effet, les majorités qui se sont succédées à la tête du Conseil régional – la droite de Jean-Pierre Raffarin puis la gauche de Ségolène Royal – ont utilisé un même instrument pour des finalités opposées. Le Conseil régional n'a de compétence ni technique ni juridique sur la question, et ses moyens financiers sont relativement faibles au regard de ceux des autres partenaires. En revanche, jouer sur le jeu va lui permettre de se positionner comme un interlocuteur majeur, et surtout d'agir sur la controverse.

Le Conseil régional ne se démarquait pas de la ligne dominante favorable à l'irrigation. Dirigé depuis 1986 par une majorité de droite composée de notables ruraux, il s'est engagé depuis le CPER de 1990, dans un ambitieux programme de création de ressources. Néanmoins, soucieux de marquer sa volonté d'agir sur un problème qui prend de l'ampleur, le Conseil régional organise en 2000, puis en 2002, des Assises régionales de l'eau dont l'objectif est de « débattre de l'avenir de cette ressource naturelle pour élaborer une politique régionale de l'eau ». Ce débat public s'inscrit dans une vision consensuelle de la participation²², ce qui est visé, c'est un diagnostic partagé de l'eau et de ses usages par les différents acteurs. Ce débat public qui réunira deux cents personnes n'a aucune portée décisionnelle ; sa fonction est même exclusivement symbolique puisque les participants

²¹ Idem.

²² Pour une vision synthétique de la diversité des conceptions et des instruments de « démocratie participative ». BLONDIAUX L, (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil.

devaient débattre d'un rapport présentant le diagnostic réalisé par une commission pluripartite. Surtout, les opposants de l'irrigation, minoritaires dans cette commission et peu dotés en connaissance scientifique, avaient peu de moyens de rouvrir la « boîte noire » de la gestion de l'eau au cours de la formalisation de ce diagnostic partagé. Ce rapport expose le poids de l'agriculture, et de l'irrigation dans l'économie régionale et les actions entreprises par les irrigants - gestion raisonnée de l'irrigation et création de ressources- pour résoudre le problème du déficit en eau mais l'option de l'action sur la demande en eau n'est jamais envisagée. En ce sens il donne l'image de ce qu'en 2002 les choix agricoles, et notamment le choix des cultures irriguées, apparaissent bien irréversibles aux yeux de la majorité des acteurs ; ils sont questionnés mais les options proposées consistent dans tous les cas à trouver les moyens de *faire avec* l'irrigation. On voit ici que le « jeu du consensus²³ » organisé à travers ce rapport et ce débat public permet de neutraliser la controverse en évacuant des acteurs et des alternatives.

Ce qui est intéressant c'est que la nouvelle majorité régionale va utiliser le même instrument dans le but inverse, celui de politiser la controverse. Le contexte est différent. La sécheresse de 2003 a remis sur l'agenda la question de la gestion quantitative en révélant les limites de sa gestion par les préfets à une période où la profession agricole est affaiblie ; notamment en ce qui nous intéresse ici, la surproduction et la baisse des cours rendent malaisé l'usage du registre de l'impératif alimentaire qui constituait leur l'argument routinier. Ce contexte favorable à la mise en cause de l'irrigation va être mis à propos par la nouvelle majorité régionale pour déverrouiller la politique de gestion de l'eau. En 2004 la gauche conduite par Ségolène Royal fait campagne sur les thèmes conjoints de « l'excellence environnementale » et de « la démocratie participative » ; elle fait de la gestion de l'eau un enjeu majeur la politique régionale et se fait élire en reprenant à ses comptes des positions audacieuses portées par ses alliées Verts et de la Confédération paysanne (opposants de longue date à l'irrigation). Moins d'un mois après son élection, la nouvelle majorité organise une conférence participative sur l'eau. Nonobstant, l'engagement de Ségolène Royal sur le terrain de la démocratie participative, ce débat public ne respecte pas davantage que celui de son prédécesseur, les canons procéduraux d'un débat public équitable et rationnel. En revanche, les objectifs qui lui sont assignés sont différents ; le débat de 2004 a pour objectif de remettre à plat la politique régionale de l'eau et notamment la stratégie de retenue de substitution.

²³ DOBRY M, (1986), « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, 38.

« Il est nécessaire de tout mettre à plat et de rendre publiques des informations essentielles [...] Sur ce thème [des retenues de substitution], qui est un thème sensible et conflictuel, ma position n'est pas arrêtée. Des réunions comme celle-ci ont pour objectif d'en débattre, même de façon tranchée. » Ségolène Royal, discours introductif au forum régional sur la gestion de l'eau, 30 mai 2004.

Le débat public repose davantage ici sur une conception agonistique de la démocratie : il vise à confronter les intérêts et les systèmes de valeurs. En ce sens, il place, ou plutôt il met en scène, le politique en situation d'« hyperchoix²⁴ », c'est-à-dire en situation de trancher entre des options qui ne relèvent pas du même espace de sens (ici faut-il interdire l'irrigation pour protéger les milieux ou préserver l'irrigation au nom de l'impératif économique ?). En fait, personne n'est dupe²⁵ sur le fait que ce débat organise une « écoute sélective » dans l'objectif de diluer le poids des acteurs jusqu'ici reconnus en matière de gestion de l'eau dans le processus de formation d'une opinion régionale éclairée par la participation de « l'ensemble des acteurs de l'eau, pas une minorité d'avertis ou de scientifiques ou une minorité de gens éclairés, mais l'ensemble des acteurs de l'eau, c'est-à-dire tous les habitants qui s'intéressent à la chose, les protecteurs de la nature, les pêcheurs, les chambres d'agriculture, les agriculteurs, les élus, etc²⁶ ». En ce sens, ce débat visait d'abord à politiser la controverse pour « mettre la pression sur les préfets²⁷ » avant un été qui s'annonçait particulièrement sec. Il ouvrait aussi une fenêtre d'opportunité pour les acteurs dominés du jeu qui pouvait provoquer des recompositions durables au sein de l'espace des acteurs de la gestion de l'eau²⁸.

Lors de l'été Ségolène Royal confirme son intention de suspendre le financement des retenues de substitution le temps de la réflexion.

« Nous souhaitons la mise en place d'un groupe de travail qui établira une charte d'accompagnement pour la gestion et l'utilisation de ces retenues. L'irrigation ne doit pas être le premier objectif des retenues de substitution. Elles doivent d'abord permettre le maintien du niveau de l'eau dans les rivières et les nappes. Non aux retenues si elles doivent seulement servir à augmenter les surfaces irriguées. Oui aux retenues si elles servent à améliorer l'élevage, les cultures, le maintien des installations. Elles doivent aider à une mutation intelligente des territoires. Un vrai débat sur les types de cultures en Poitou-Charentes est nécessaire. » Courrier de l'Ouest 23 juin 2004

²⁴ MULLER P (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, 55(1).

²⁵ Le jour du débat, la FDSEA conteste le fait de ne pas avoir été personnellement invitée. *Nouvelle république*, 30 avril 2004.

²⁶ L'ordre d'énumération des acteurs a bien sûr toute son importance. Vice-présidente du Conseil régional lors du forum sur l'eau organisé par la région Centre. 7 juin 2006

²⁷ Entretien, chef du service de l'eau, Conseil régional.

²⁸ Sur l'analyse de ce type, nous nous permettons de renvoyer à MAZEAUD A. (2006) « Le Débat national sur l'avenir de l'Ecole : des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix* (75).

Cette prise d'indécision²⁹ invitant au débat sur les choix agricoles rouvre des options, y compris celle de revenir en arrière et donc en l'espèce d'engager une politique de désirrigation, tout en organisant un rapprochement d'univers de sens a priori incompatibles. Alors que décider de ne plus financer les retenues de substitution aurait évincé la région du jeu, et durci les positions des uns et des autres, décider de ne pas décider va lui permettre au moins dans un premier temps d'être un acteur central du jeu³⁰ et de susciter le débat sur l'irrigation, son impact sur le milieu et son rôle dans l'économie régionale. En effet, la position du Conseil régional n'étant pas « arrêtée », chacun des groupes s'est efforcé de convaincre de la pertinence de son propre système de valeurs, d'alliances et d'options.

Ce débat « sauvage³¹ » s'est engagé au cours de l'été 2004 et a duré de façon presque discontinue jusqu'à l'hiver 2006-2007. D'une part, la conjoncture est favorable à la cause environnementaliste. La succession des sécheresses entre 2003 et 2006 va affecter fortement le niveau des nappes et menacer l'approvisionnement en eau potable des préfectures de la région ; ce qui va permettre l'enrôlement de nouveaux soutiens de poids puisque l'eau potable est définie comme un usage prioritaire sur tous les autres usages. Cette menace sur l'eau potable va être fortement mobilisée par les opposants de l'irrigation - « vous n'aurez pas d'eau mais vous aurez du maïs³² » - et le Conseil régional qui vont opposer le civisme des habitants à l'irresponsabilité des irrigants et des services de l'Etat. D'autre part, les irrigants vont eux aussi alimenter le débat en s'efforçant d'améliorer « l'acceptabilité sociale » de l'irrigation en valorisant notamment ses « externalités positives »³³ : les irrigants et leurs soutiens prirent position dans la presse pour justifier la nécessité de créer de la ressource en soulignant les « efforts accomplis dans la gestion » et « le poids de l'irrigation dans l'économie régionale ». La question des retenues de substitution suscite d'autant plus de débats que l'option de la désirrigation qui était jusqu'ici invisible reste ouverte.

« Le vrai scandale n'est pas d'irriguer pour assurer son salaire mais de ne pas stocker l'eau lorsqu'elle est en excédent. » Centre presse 18/07/05 « Donner de l'argent pour arrêter de produire [ndlr : les aides à la désirrigation] alors que ce même argent pourrait être investi pour maintenir une économie [ndlr : les retenues de substitution] plutôt que de la sacrifier. » L'agriculteur charentais, 14/10/05.

²⁹ La non-décision renvoie à une attitude passive : ne rien faire, ne rien changer. L'indécision renvoie à une attitude active qui consiste à reporter la décision définitive. BARTHE Y. (2006), op. cit. p 213.

³⁰ Ce fut l'objet d'une réflexion tactique des élus du Conseil régional, Entretien Vice-président en charge de l'eau.

³¹ Au sens de la distinction proposée dans MERMET L, (2007), «Débattre sans savoir pourquoi », in REVEL M et alli,(Dir) Le Débat public : une expérience française de démocratie participative, paris, La Découverte.

³² Campagne de l'Apappa.

³³ Cette démarche repérable dans les arguments des irrigants et de leurs soutiens est recommandée par un rapport au Ministre de l'agriculture. Irrigation durable, février 2005.

Ce dernier exemple montre bien que la « boîte noire » enfermant les choix politiques et sociaux sous-tendant la gestion de l'eau est ouverte, ce qui impose une nouvelle épreuve de justification à la coalition dominante. On perçoit alors que le système causal sous-tendant la gestion de l'eau est désormais renversé ; le principe n'est plus celui de l'adaptation de la ressource à la demande mais celui de l'adaptation de la demande à la ressource disponible. Seulement, cela n'est possible que parce que dans le même temps, des acteurs qui ne parlaient pas, ou n'étaient pas entendus, ont acquis les ressources suffisantes pour contester efficacement les arguments et les instruments des acteurs jusqu'ici dominants.

L'Empowerment des acteurs associatifs comme moyen d'action d'une coalition de cause « environnementaliste ».

On l'a dit, cette conférence participative constituait une fenêtre d'opportunité pour les acteurs dominés. En pratique, ce ne sont donc pas des « habitants » qui ont participé mais des acteurs déjà mobilisés. Surtout que ce débat public fait plus que politiser la controverse. Par l'appel à l'habitant, il construit une fiction d'égalité entre les participants, et permet la reconnaissance de la valeur d'autres ressources et d'autres savoirs que ceux des experts traditionnels, c'est-à-dire les services de l'Etat et les Chambres d'agriculture. De plus, il permet à des minorités actives hyper spécialisée sur la gestion de l'eau sur un bassin versant de nouer des alliances avec des associations plus généralistes. Ces acteurs se sont constitués en un collectif « Carg'eau (Comité associatif régional pour la gestion de l'eau) ³⁴» dont l'objectif est de réorienter la politique de gestion de l'eau de façon à assurer une meilleure protection des milieux.

« Et on s'est tous retrouvés là. On avait tous effectivement les mêmes, j'allais dire constat d'impuissance, et la même...et on s'est dit attendez, ce serait peut-être bien qu'on se retrouve, qu'on se mette tous ensemble pour dire voilà, nous on est capable d'avancer et de faire une proposition commune...³⁵ »

Les acteurs de ce collectif vont être sélectionnés puis accompagnés par le Conseil régional ce qui nous montre bien comment organiser un débat public peut être un moyen de lever des soutiens. Cependant, il ne s'agit pas ici de rabattre les rapports entre pouvoirs publics et acteurs associatifs à une dimension instrumentale³⁶ car ce qui caractérise la relation du Conseil régional au collectif Carg'eau c'est, au contraire, l'interdépendance des

³⁴ Carg'eau regroupe une vingtaine d'associations (consommateurs, pêcheurs, défense de l'environnement etc.).

³⁵ Entretien, coordinateur de Carg'eau.

³⁶ Gwenola Le Naour a par ailleurs bien montré comment ces rapports dépassaient largement la dimension instrumentale. LE NAOUR G, (2005), « Entrer dans l'action publique en la contestant », *Politix*, 18(70).

partenaires. Disposant de très faibles ressources institutionnelles³⁷, le Conseil régional n'est pas lui-même un producteur de données, ce qui l'incite à nouer des alliances avec des acteurs associatifs qui sont pour lui une source privilégiée d'information et de soutien³⁸. En retour, il soutient financièrement et symboliquement leur cause.

« On était contesté etc... et tous seuls, si y'avait pas eu une volonté politique de la région de s'impliquer dans la défense de l'eau on serait resté à l'état moyen-âge comme on était, c'est-à-dire on gueulait parce qu'il y avait plus d'eau. Il a fallu qu'une entité politique nous reconnaisse, il a fallu que le préfet de région reconnaisse effectivement la valeur de ce qu'on apportait.³⁹ »

Autrement dit, l'organisation du débat public favorisa de nouvelles alliances et donc permis la constitution d'une « coalition de cause » regroupant des acteurs associatifs, des acteurs politiques, mais aussi des agents des services de l'Etat qui vont discrètement les alimenter en information⁴⁰ décidés à œuvrer conjointement pour réorienter la politique de gestion de l'eau. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est que la faiblesse institutionnelle du Conseil régional en matière de gestion de l'eau (comparativement aux ressources financières, juridiques, techniques des services de l'Etat et des agences de l'Eau) va le contraindre à agir en favorisant l'empowerment⁴¹ des acteurs du collectif Carg'eau. En contribuant financièrement et symboliquement à leur entrée en expertise, il favorise un rééquilibrage des moyens et des ressources entre les acteurs du débat au bénéfice des acteurs associatifs jusqu'ici dominés.

« On aussi permis aux agents, aux assoc en particulier qu'ont pas beaucoup de moyen financier de venir avec des dossiers constitués qui pouvaient apporter la contradiction quoi. Parce que sinon quand vous avez en face un ingénieur de l'agence de bassin, un ingénieur du Conseil général, un ingénieur du syndicat d'eau, l'ingénieur de la chambre d'agriculture qui défend les irrigants etc. le pauvre gars de l'association il peut faire quoi. [...] C'est bien de mettre tout le monde autour de la table mais si les gens ils ont pas les moyens de contester !⁴² »

Les ressources nouvelles de ces acteurs vont leur permettre d'intervenir selon deux logiques d'action classiques de l'action des associations de protection de l'environnement mais dont l'articulation s'avère ici problématique. D'une part, la subvention du Conseil régional pour la réalisation par les fédérations de pêche des relevés d'assec, leur donne les

³⁷ Le service Eau du Conseil régional est composé d'un directeur de service, d'une secrétaire et d'un demi-poste de technicien.

³⁸ Rôle classique des associations de défense de l'environnement. LASCOUMES P, (1994), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte.

³⁹ Entretien, Coordinateur Carg'eau.

⁴⁰ Entretien, Apieec.

⁴¹ Il existe différentes lectures mais la notion d'empowerment contient toujours l'idée d'émancipation de la société civile à l'égard des pouvoirs publics. Voir FUNG A, FAGOTO E, (2006), « Empowered participation in urban governance : the Minneapolis neighborhood program revitalization program », *International journal of urban and regional research*, 30(3); Le numéro spécial Géographie, Economie et Société, (2006), *L'empowerment entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement*, 8(1).

⁴² Entretien, Vice-président du Conseil régional en charge de l'eau.

moyens de traduire en faits scientifiques leur connaissance du milieu et donc d'intervenir dans une logique d'expertise, mais facilite aussi la coordination des membres du Carg'eau au niveau régional. Surtout dans l'attribution de ce mandat d'action publique, il consacre en tant qu'expert des acteurs qui jusqu'à présent n'étaient reconnus qu'en tant qu'utilisateur et donc participe à la construction de leur légitimité. Cette légitimité nouvelle fondée sur l'expertise est d'autant plus forte que les données recueillies sont officiellement reprises dans le cadre de la Conférence régionale de l'eau (coprésidée par la présidente et le préfet de région) et de l'Observatoire régional de l'Environnement qui bénéficie par ailleurs d'une neutralité scientifique reconnue. La reconnaissance de cette expertise leur permet de déconstruire l'apparente neutralité des indicateurs de mise en œuvre de la gestion volumétrique pour mettre à jour leur caractère négocié. En ce sens, elle leur permet de rouvrir la « boîte noire » pour interroger les choix politiques qui sous-tendent ces instruments⁴³. « On se demande comment ils-ont été établis ? » s'interroge le Collectif lors de la Conférence régionale de l'eau. La scientificité des indicateurs ainsi mises en doute, les membres du collectif ont pu participer à la définition de nouveaux seuils, de nouveaux volumes de prélèvements pour l'irrigation visant l'équilibre ressource-demande eau.

« Pour nous Carg'eau, c'est un partenaire, une force de proposition pour parvenir à la gestion équilibrée de la ressource. Alors ils expriment une sensibilité : y'en a d'autres. Après c'est à nous de trouver l'équilibre. L'avantage pour nous c'est qu'ils expriment déjà une position relativement équilibrée. Et ils essayent d'appuyer leurs propositions sur une démarche scientifique élaborée.⁴⁴ »

On voit ici comment au-delà de l'expertise du collectif, ce qui est décisif dans sa reconnaissance comme un acteur pertinent du jeu, c'est sa constitution en « force de proposition⁴⁵ ». Or, le cas des retenues de substitution montre bien que cette transformation se fait au prix de la construction d'un consensus autour des positions les moins revendicatives et donc de l'exclusion des minorités les plus contestatrices. Le Conseil régional en 2005, et Carg'eau en 2007, ont défini une position qui soumet la réalisation de ces retenues au respect d'un certain nombre de conditions. Or, les alliés les plus revendicatifs étaient opposés au principe même des retenues de substitution qu'ils considéraient comme un « pansement sur une jambe de bois » : selon eux, c'est le principe même de l'irrigation qui est en cause⁴⁶. Au sein de la majorité régionale, l'adoption de ces conditions s'est faite sans le vote des Verts et de la

⁴³ Pour un autre exemple de réouverture de boîte noire grâce à l'expertise de groupes engagés dans un processus participatif. LAFAYE C, (2000), « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? » in ANDREW C, PAQUET G, (Dir), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

⁴⁴ Entretien, Chef du service de l'eau, DIREN.

⁴⁵ Entretien, coordinateur Carg'eau.

⁴⁶ Confédération paysanne. Charente Libre, 10/07/04.

Confédération paysanne et au sein du collectif Carg'eau, deux associations se démarquent officiellement de cette position. Mais ces minorités les plus contestatrices ne sont pas totalement évacuées ; au contraire, elles interviennent en première ligne dans le cadre de la contestation publique de cette politique de gestion de l'eau. Autrement dit, ces minorités prennent leur parti du consensus noué autour des positions les moins revendicatives tout en alimentant la controverse par le recours au scandale et surtout en mobilisant l'expertise acquise pour agir efficacement devant le tribunal administratif. En ce sens, favoriser *l'empowerment* des membres de cette coalition, c'est leur permettre d'agir y compris en s'affranchissant des règles tacites du jeu. En donnant des moyens à ces associations pour faire respecter la loi, le Conseil régional peut faire – ou plutôt espérer faire- jouer un effet démultiplicateur.

« Les gens qui sont autour de carg'eau et tout ça, ils ont pris possession d'un outil juridique et citoyen, qui fait que maintenant la loi ne peut pas s'appliquer n'importe comment et ça c'est vraiment le résultat d'une mobilisation citoyenne.⁴⁷ »

L'impact du Conseil régional sur ces mobilisations est difficile à évaluer. En revanche, on peut observer que la « vigilance » des acteurs du collectif et la multiplication des recours contre les projets de retenues de substitution a instauré un moratoire de fait - les irrigants et les collectivités hésitent désormais à s'engager dans des investissements lourds tout en courant le risque de les voir suspendus, voire annulés, par un recours devant le tribunal administratif⁴⁸ - qui pèse plus que les conditions du Conseil régional. En ce sens, l'accès au juge constitue bien in fine le dernier moyen de la participation des citoyens à l'action publique et un moyen efficace de faire appliquer le droit qu'ils ont contribué à élaborer⁴⁹.

Cependant, l'ambiguïté de cette expertise-militante⁵⁰ et l'articulation de ces deux logiques d'action est problématique ; le collectif Carg'eau n'est d'ailleurs jamais mobilisé dans les recours en justice et lorsqu'il y est associé « par erreur » par la presse, les coordinateurs sont extrêmement embarrassés. Elle l'est d'autant plus que les membres du collectif sont désormais confrontés à la mise en cause de la finalité politique de l'expertise qu'ils revendiquent : « s'ils veulent plus d'irrigation faut qu'ils le disent clairement. Là c'est pas le cas.⁵¹ » Mais le fait est que la réversibilisation de l'irrigation est doublement problématique. D'un côté, elle se heurte à l'ancienneté d'une irrigation cogérée et donc à

⁴⁷ Entretien, Vice-président du Conseil régional en charge de l'eau.

⁴⁸ Entretien DDA 16

⁴⁹ BUSSON B, (2001), « Le mauvais procès des recours des associations : faux arguments et vraies menaces », RJE, 1.

⁵⁰ OLLITRAULT S. (2001), « Les écologistes français, des experts en action », *RFSP*, 51/2.

⁵¹ Entretien, Chef du service eau-irrigation, Chambre agriculture 16.

l'effet cliquet des droits acquis en matière d'autorisation de prélèvement. De l'autre, elle pose la question de la production agricole. Or, si le contexte était favorable à une remise en cause du modèle productiviste il y a encore dix-huit mois, c'est aujourd'hui un argument plus difficile à tenir.

- ALLAIN S. (2000), « Application de la loi sur l'eau et processus de négociation. Limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole. », *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 60.
- BARTHE Y. (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.
- BERGERON H, VALLUY J, SUREL Y (1998), « L'advocacy coalition framwork : une contribution à l'analyse des politiques publiques ? », *Politix*, 11(41).
- FUNG A, FAGOTO E, (2006), « Empowered participation in urban governance : the Minneapolis neighborhood program revitalization program », *International journal of urban and regional research*, 30(3)
- Géographie, Economie et Société, (2006), *Dossier : L'empowerment entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement*, 8(1).
- GRANJOU C., GARIN P. (2006), « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la gestion volumétrique dans le bassin de la Charente » *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, <http://developpementdurable.revues.org/document2694.html>.
- GRUJARD E. (2003), « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, 110, 2003/3
- LAFAYE C, (2000), « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? » in ANDREW C, PAQUET G, (Dir), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte.
- LASCOUMES P, LE BOUHRIS JP, (1996), « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32.
- LASCOUMES P, LE GALES P, (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MARCANT O. (2006) « La gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la Directive Eau », *Actes du colloque « Démocratie participative en Europe »*, LERASS, Novembre 2006.
- MERMET L. (2007), « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs » in REVEL M, BLATRIX C, BLONDIAUX L et alli (Dir), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte
- MULLER P. (1984), *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et humanisme.
- OLLITRAULT S. (2001), « Les écologistes français, des experts en action », *RFSP*, 51/2.
- SABATIER P (1998), « The Advocacy coalition framework: revisions and relevances for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1).