

# Les représentants associatifs face à la gestion participative de l'eau : le cas du bassin versant de l'Orb<sup>1</sup>

Audrey Richard-Ferroudji, Olivier Barreteau, Patrice Garin

*Dans les domaines de l'utilisation de l'eau, même en présence d'une organisation participative, les outils d'aide à la concertation peuvent utilement trouver leur place pour prévenir les conflits et les difficultés, ou pour aider à leur résolution. En s'appuyant sur une étude d'entretiens conduite dans un bassin versant, les auteurs analysent le comportement des acteurs et décrivent les causes possibles de tension et de blocage, en vue de concevoir des outils d'aide à la concertation.*

**E**n France, la gestion de l'eau se veut participative et concertée. Cette volonté apparaît clairement à la lecture de différents textes législatifs, qui ont renforcé progressivement ces principes. Différentes institutions sont mises en place pour faciliter la participation et la concertation (commissions locales de l'eau (CLE) des SAGE<sup>2</sup>, comités de pilotage des contrats de rivière, comités consultatifs...). Cependant, la mise en œuvre effective des principes de participation et de concertation rencontre de nombreuses difficultés. Comment faciliter la mise en œuvre de la participation et de la concertation des personnes concernées, dans la perspective d'une gestion équilibrée de l'eau ?

Cette étude se place dans le cadre de travaux sur l'élaboration d'outils d'appui à la concertation menés au sein du thème de recherche Getirri de l'unité Irrigation du Cemagref de Montpellier. Ces travaux vont de l'analyse des points de vue sur la gestion de l'eau, sur le comportement des usagers et sur celui des acteurs impliqués dans

les concertations, à la construction puis l'évaluation de supports de concertation, sous diverses formes (modèles informatiques, tableaux de bord, représentations spatialisées, jeux de rôles...). Par exemple, sur le bassin versant de l'Orb, en partenariat avec l'UMR3S<sup>3</sup>, Getirri expérimente la co-construction avec des acteurs locaux de l'eau (animateur de contrat de rivière, DIREN, conseil général), de modèles informatiques de type systèmes multi-agents visant à animer des concertations sur les pollutions diffuses d'origine agricole. Ces modèles représentent conjointement des processus physiques et des dynamiques sociales. Ainsi, le travail présenté dans cet article se situe en amont de ces actions de recherche et vise à caractériser les parties prenantes aux dispositifs de participation. Nous faisons l'hypothèse que caractériser les dispositions des acteurs permettra d'élaborer des outils adéquats d'aide à la mise en œuvre de la participation et de la concertation.

Après avoir rappelé les hypothèses à la base de ce travail et la méthode d'étude employée,

1. Ce texte s'appuie sur un mémoire de DEA en sciences sociales (Richard-Ferroudji A., 2002), effectué sous la direction de monsieur le professeur Jacques Weber.

2. Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (encadré 1).

3. Les principaux partenaires scientifiques de l'équipe sont l'unité mixte de recherche Cemagref-ENGREF Structures et systèmes spatiaux (UMR3S), l'unité de recherche Gestion des ressources naturelles environnement du CIRAD (CIRAD-GREEN) et les équipes européennes associées des projets européens du 5<sup>e</sup> PCRD : FIRMA (Freshwater Integrated Resource Management with Agents, cf. [www.cpm.mmu.ac.uk/firma/summary.html](http://www.cpm.mmu.ac.uk/firma/summary.html)) et HARMONICOP (Harmonising collaborative Planning, cf. [www.harmonicop.info](http://www.harmonicop.info)).

## Les contacts

Cemagref,  
UR Irrigation,  
361, rue J-F. Breton,  
BP 5095,  
34033 Montpellier  
Cedex 01

l'article présentera les résultats obtenus, sous forme d'une grille de caractérisation des parties prenantes face à un processus participatif. Enfin, nous évoquerons les perspectives ouvertes par ces résultats pour le développement des dispositifs de participation.

## Hypothèses et méthode

### L'influence de la façon dont les acteurs se présentent dans les lieux de participation et de concertation

Une étude comparative sur les SAGE et les contrats de rivière (Richard, 2000) a montré que ces deux dispositifs de politique publique pouvaient s'avérer aussi efficaces pour impliquer les personnes concernées et permettre leur participation. Ces dispositifs n'ont pas les mêmes caractéristiques (encadré 1). Le SAGE revendique explicitement une concertation de toutes les parties intéressées en vue de la définition d'un document de planification. Différemment, le contrat de rivière vise la contractualisation de financements de projets et donc un accord concerté entre bailleurs de fonds et maîtres d'ouvrage. Cependant, nous avons observé dans les deux cas la possibilité d'une gestion participative et concertée des mêmes cercles d'acteurs.

Cette conclusion nous a amenés à faire l'hypothèse que l'effectivité d'un dispositif de participation et de concertation est conditionnée non pas seulement par les caractéristiques du dispositif mais aussi par l'usage qu'en font les acteurs. Or cet usage dépend de l'utilisateur. En conséquence, l'effectivité des dispositifs est influencée par la façon dont les acteurs abordent les lieux de participation et de concertation. Les acteurs arrivent avec des dispositions et des attentes diverses, des conceptions diverses de ce qu'est la participation et du rôle qu'ils ont à jouer. Caractériser l'acteur avant son entrée en concertation permet d'anticiper des tensions ultérieures et des points de blocage ou de facilitation des processus (Galle et Weber, 1992). Aussi, nous avons cherché à définir des éléments de caractérisation des acteurs qui permettent d'anticiper leur « engagement » dans les processus participatifs et les tensions ou les opportunités à venir. La notion d'engagement (Thévenot, 1999) permet de rendre compte, d'une part, de la façon dont un acteur intervient dans un lieu de participation. D'autre part, cette notion renvoie à un contrat ou à une promesse vis-à-vis des autres participants (engagement moral).

Les questions qui ont guidé l'élaboration d'une grille de caractérisation sont les suivantes. Pourquoi et à quel niveau un acteur souhaite participer ? Comment justifie-t-il sa participation ? Par quoi est-il concerné ? Pourquoi est-il accepté ou disqualifié par les autres dans les lieux de participation ?

### Enquête auprès de représentants associatifs participant à la gestion de l'Orb

La grille de caractérisation est fondée sur différents travaux de recherche qui seront présentés lors de sa description. Elle s'appuie sur une étude de cas, le bassin versant de l'Orb. L'Orb est l'un des cours d'eau majeurs de la région Languedoc-Roussillon. Il mesure 136 km de long et son bassin versant s'étend sur environ 1 500 km<sup>2</sup>. C'est un fleuve torrentiel méditerranéen. L'amélioration de la qualité de l'eau et la protection contre les inondations sont les enjeux majeurs sur le bassin. Un contrat de rivière arrive à terme sur le périmètre.

La définition des éléments de la grille s'appuie sur des enquêtes menées auprès d'un type d'acteur spécifique, l'acteur associatif entendu comme le représentant d'une association dans un lieu de participation. Cet article se base sur l'analyse du discours de 10 représentants d'associations d'objets diverses (défense de l'environnement, défense d'un quartier, écologie, naturalisme, canoë-kayak, chasse, pêche, agriculture, tourisme, inondations), situées sur l'ensemble du bassin versant de l'Orb. Le milieu associatif dans le domaine de l'eau est un milieu hétérogène et en évolution (Barthélémy *et al.*, 1999 ; Claeys-Mekdade, 2000 ; Lafaye et Thévenot, 1995 ; Lascoumes, 1994 ; Legrand, 2002 ; Pflieger, 2001). Les associations impliquées diffèrent par leurs objets et leurs échelles d'action spatiales et temporelles. Elles ont comme point commun de regrouper des personnes autour d'intérêts communs, au sein d'une institution qui sert d'interface avec les autres acteurs.

Une personne peut être caractérisée selon plusieurs points de vue : le sien, celui d'autres parties prenantes ou celui du chercheur qui observe la personne en situation. Dans le cas de l'Orb, nous avons relevé les façons dont chaque personne rencontrée se caractérisait et caractérisait les autres représentants associatifs, lors d'entretiens individuels et non dirigés. Chaque personne a orienté l'entretien vers ce qui importait pour elle.

Certains points étaient approfondis en fin d'entretien. La suite du texte sera illustrée par des extraits des entretiens (*en italique*). Par ailleurs, l'observation d'une réunion d'un comité consultatif sur le thème des inondations a permis l'observation

de l'« engagement » des acteurs en situation. Ce comité est un lieu de consultation des acteurs de l'eau par les élus d'un syndicat mixte. Il réunit différents membres d'associations, mais essentiellement des riverains victimes des inondations,

#### Encadré 1

##### SAGE et contrat de milieu, deux outils de gestion intégrée par bassin versant

Source : *Glossaire du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse, 1999*

#### **Contrat de milieu (contrat de rivière, de lac, de baie ou de nappe) : un engagement contractuel sur un programme d'actions**

Ces contrats, créés en 1981, fixent pour un milieu donné (rivière, lac, baie, nappe) des objectifs en terme de qualité des eaux, de valorisation du milieu aquatique et de gestion équilibrée des ressources en eau et prévoient de manière opérationnelle (programme d'action sur 5 ans, désignation des maîtres d'ouvrage, du mode de financement, des échéances des travaux, etc.) les modalités de réalisation des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs.

La procédure contrat de milieu comprend plusieurs étapes :

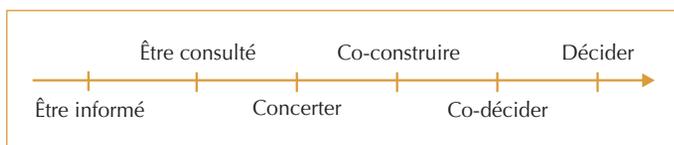
- **émergence** du contrat de milieu et d'un porteur de projet ;
- élaboration du **dossier préalable** : état des lieux, diagnostic, actions envisagées ;
- agrément du dossier par un comité national composé d'élus, d'usagers, de représentants de tous les ministères concernés par la gestion de l'eau et d'associations de protection de la nature ;
- création d'un **comité de rivière** désigné par le préfet et validé par un comité national. Il intervient pour le pilotage de l'élaboration du dossier définitif, le suivi de l'exécution du contrat et la validation des rapports annuels d'exécution. Ce comité est composé d'élus et de représentants des services de l'État et depuis 1994, il peut inclure des représentants d'usagers. Des commissions géographiques ou thématiques ou des comités consultatifs, lieux d'information et/ou de concertation, peuvent accompagner le contrat, ils sont en théorie ouverts à toute personne qui s'estime concernée ;
- réalisation du **dossier définitif** : état des lieux, objectifs, actions programmées sur 5 ans et financements ;
- **mise en œuvre** du contrat. Après avis favorable et négociations complémentaires éventuelles, le contrat est signé par les partenaires concernés : préfet(s) de département(s), agence de l'eau et collectivités locales (conseil général, conseil régional, communes, syndicats intercommunaux...). Les contrats sont soumis à l'agrément du ministère de l'Environnement pour bénéficier de l'aide de l'État. Les travaux commencent. Le comité de rivière en contrôle l'exécution en établissant un suivi et une programmation annuels. La structure porteuse du contrat emploie alors un animateur de contrat.

#### **Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : un document concerté de planification**

Ce document de planification, instauré par la loi sur l'eau de 1992 et élaboré de manière collective fixe, pour un périmètre hydrographique cohérent, des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

La procédure SAGE comprend plusieurs étapes :

- **émergence** du SAGE et d'un porteur de projet ;
- **définition du périmètre du SAGE et constitution de la CLE**. Le SAGE est établi par une commission locale de l'eau (CLE), instance de concertation incluant des élus (1/2), des représentants des services de l'État (1/4) et des représentants d'usagers (1/4). Périmètre et CLE sont approuvées par arrêté préfectoral. Un élu préside la CLE. Des commissions géographiques ou thématiques, lieu d'information et/ou de concertation accompagnent la CLE, elles sont en théorie ouvertes à toutes les personnes concernées ;
- **élaboration** du document : état des lieux, diagnostic, tendances et scénarii ;
- **approbation part le préfet**, après consultation des comités consultatifs et du comité de bassin et enquête publique ;
- **mise en œuvre**. Le SAGE est doté d'une portée juridique, ainsi les décisions publiques dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec ses dispositions. En terme d'actions, le contrat de rivière est appelé à être sa traduction opérationnelle privilégiée.



▲ Figure 1 – Les niveaux de participation (Mostert, 2003).

face à un ou deux élus du syndicat mixte. Il est animé par le directeur du syndicat mixte de la vallée de l'Orb, également animateur du contrat de rivière.

## Résultats

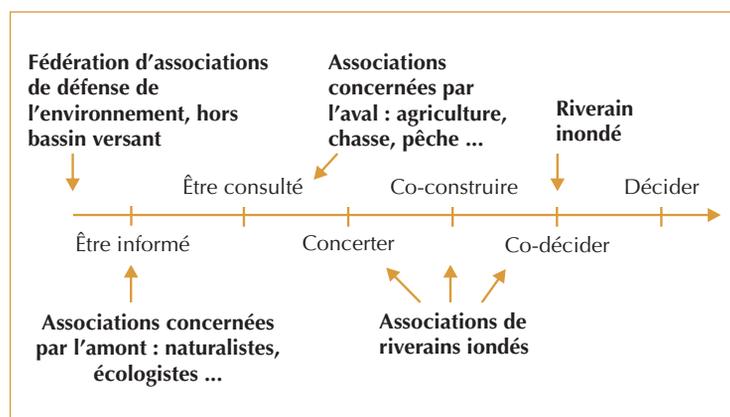
### Grille de caractérisation d'un acteur associatif face à un processus participatif

La grille est composée de 4 éléments liés aux questions suivantes. Quelle est l'ambition de participation de l'acteur ? Comment se positionne-t-il en tant que représentant ? Qu'est-il prêt à céder ou à concéder lors de sa participation ? Comment les habitudes de l'acteur influencent son « engagement » ? Les éléments de la grille sont de l'ordre de prédispositions. L'« engagement » en situation dépendra du lieu, de l'objet de la décision, des autres acteurs en présence et du contexte général. Ainsi, un acteur s'engagera différemment dans un comité de bassin ou dans un conseil municipal. De même, l'objet de la décision : aménagement des berges, qualité de l'eau, plan de gestion ou inondations, conditionnera sa participation.

▼ Figure 2 – Ambition de participation des acteurs associatifs de l'Orb sur le thème des inondations.

#### CONCEPTION DE SA PARTICIPATION

Répondre à la question : « Qu'est ce que « participer » à la gestion de l'eau pour un acteur ? » semble le premier pas pour comprendre son engagement. Cependant, elle n'admet pas une



réponse simple. Ainsi, nous avons observé sur l'Orb une diversité d'attentes de participation pour un même acteur. Nous pouvons représenter ces différentes attentes sur un axe continu allant d'une participation nulle jusqu'à la prise de responsabilité pleine et entière de la décision (figure 1).

L'axe est ponctué par 6 niveaux de participation proposés par Mostert (2003) : être informé (obtenir de l'information), être consulté (donner son opinion), concerter (premier niveau d'interaction avec les décideurs, discussion), co-construire (avoir une part active dans le développement des politiques et la construction des projets), co-décider (partager le pouvoir de décision) et décider (décider et accomplir une tâche publique indépendamment des autres parties prenantes). La figure 2 présente les attentes de participation des acteurs associatifs rencontrés sur le thème de la protection contre les inondations qui touchent l'aval du bassin versant de l'Orb.

Le positionnement d'une personne sur l'axe varie selon l'enjeu, le lieu de participation et les autres acteurs en présence. Ainsi, le pêcheur souhaitant seulement être informé sur la gestion des inondations revendiquera une participation aux prises de décision concernant la gestion piscicole. Le positionnement d'un acteur varie par ailleurs selon l'échelle de gestion (commune, bassin versant, grand bassin...). Un représentant d'association locale de riverains, concerné par les inondations, souhaitera participer à la concertation en vue d'élaborer un plan local d'urbanisme, mais souhaitera simplement être informé de l'évolution des politiques publiques dans le domaine. Différemment, les associations nationales de consommateurs s'informeront de situations locales, mais souhaiteront participer plus activement à l'élaboration des politiques nationales. Sur l'Orb, plusieurs personnes interrogées ont souligné souhaiter s'investir dans une participation à l'échelle locale, « à *taille humaine* ». Enfin, pour des conditions semblables, l'ambition de participation varie au cours du temps. Ainsi, sur la question des inondations, tant que les solutions envisagées ne concernent que l'aval du bassin versant, les représentants d'associations de l'amont souhaitent simplement être informés. Cependant, si la création de champs d'expansion de crues est mise en débat, ces représentants seront alors directement concernés et souhaiteront être consultés.

S'impliquer à un niveau supérieur de participation demande un investissement supplémentaire de la personne, en temps et en responsabilités. Ceux qui ne souhaitent pas s'investir laissent à d'autres la construction de la décision ou la prise de décision. Sur l'Orb, les entretiens révèlent que la majorité des personnes rencontrées, ambitieuse d'« être écoutée » c'est-à-dire d'être consultée ou de concerter, et plus rarement de décider. Plusieurs ont souligné lors de l'enquête qu'ils ne souhaitent pas s'investir jusqu'à la décision, et qu'ils préféreraient la laisser aux élus. Ils préfèrent s'investir dans le fonctionnement de leur association. « *Nous voulons qu'on nous écoute, ça m'est égal que les autres décident pour nous* ». Les acteurs associatifs se situent donc souvent dans les niveaux médium de l'échelle de participation. Par ailleurs, tous se placent dans un rôle de contre-poids face aux élus et aux représentants des services de l'État, se qualifiant d'« *aiguillons* », de « *surveillants* » ou de « *contrôleurs* ». Plusieurs affirment alors une volonté d'indépendance vis-à-vis des décideurs et de la décision.

#### L'ACTEUR EN TANT QUE REPRÉSENTANT : JUSTIFICATION DE SA PARTICIPATION ET MODALITÉS DE REPRÉSENTATION

L'ambition de participation d'un acteur est parfois remise en cause par d'autres participants, qui le positionneraient à un autre niveau de participation. Les élus considèreront par exemple un riverain non légitime pour co-décider mais légitime pour être informé. La légitimité de participation est un enjeu de tension souligné par les acteurs comme dans la littérature (Beuret, 1999 ; Blatrix, 2000 ; Blondiaux, 1999 ; Callon et al., 2001 ; Claeys-Mekdade, 2000). Quelles est la légitimité des représentants associatifs ? Comment qualifier leur représentativité ? Selon les lieux de participation en question, la présence des représentants associatifs est remise en cause. Par ailleurs, leur participation peut-être perçue comme une concurrence à celle des représentants de la démocratie représentative : les élus.

Plusieurs registres de justification de la participation peuvent être utilisés par les personnes pour répondre aux critiques (Boltanski, Thévenot, 1991). Les arguments de justification seront acceptés ou disqualifiés par les autres parties prenantes. La personne ou l'association sera alors acceptée ou non pour participer. Les registres récurrents dans la bouche des repré-

sentants associatifs sont un rôle de porte-parole ou d'« *avocat* » d'une partie de la population (riverains, pêcheurs, kayakistes...) et le partage d'un savoir expert ou profane. Le premier registre vise l'intérêt général et s'appuie sur la part de la population représentée (nombre d'adhérents de l'association, part du secteur professionnel...). Le second registre vise une amélioration des décisions et s'appuie sur les preuves de connaissance des personnes (diplômes, publications, vécu sur le bassin versant...). D'autres registres sont moins mis en avant par les acteurs associatifs tels que leur renommée, la valeur marchande de leurs biens ou la défense de la nature ou du paysage. Enfin, un dernier registre n'est pas clairement affiché mais souvent utilisé. Il repose sur l'estime et la confiance. Un acteur associatif souligne ce type de légitimité : « *Ils m'avaient invité en tant que représentant des X parce que le maire le leur avait dit. Alors qu'il y a une association avec un président qu'ils doivent convoquer.* » Il apparaît lors des enquêtes que l'acceptation ou la disqualification se réfère rarement à des critères clairement définis. Le nombre d'adhérents de l'association, par exemple, est souligné comme non significatif de la représentativité. L'acceptation mélange différents registres et se construit au cours de mises en situation qui sont le lieu d'« *épreuves* »<sup>4</sup> successives. Les liens de confiance, la reconnaissance et donc le dernier registre sont souvent prépondérants.

Enfin, il apparaît dans les entretiens une grande variété de modalités de représentation dont certaines sont parfois disqualifiées, comme parler au nom des membres de l'association sans les avoir consultés au préalable. Le positionnement face à la démocratie représentative est également varié. L'engagement électoral, en complément de l'engagement associatif, est vu par les uns comme une voie d'engagement sans intérêt : « *Je préfère que ce soit eux que moi. Je préfère m'occuper des activités de l'association. C'est plus passionnant.* ». Pour d'autres, c'est une voie d'engagement parallèle : « *Tout est lié... Il y a prolongement sur le terrain des luttes politiques, y compris au niveau des partis.* » Enfin, pour une troisième catégorie, les engagements associatifs et électoraux sont incompatibles : « *Je veux pouvoir dire ce que je pense quand je veux à qui je veux* », « *On doit rester neutre pour pouvoir être entendu* ». La variété de positionnements face à la démocratie représentative souligne à nouveau la grande diversité des acteurs asso-

4. L'« *épreuve* » (Boltanski, Thévenot, 1991) prend la forme d'une critique de la part des autres participants à laquelle doit répondre la personne mise en cause.

ciatifs et les difficultés qu'ont les autres acteurs à les appréhender. Cette variété de positionnements précise les relations de concurrence entre élus et associations pour la représentation des citoyens. Les élus soulignent cette concurrence, alors que la plupart des représentants associatifs rencontrés la nient, comme ils nient la relation de concurrence entre associations. Ces tensions entre différents types de représentants (élus/associatifs ou associatifs/associatifs) sont pour une part liées à une définition floue des rôles et des pouvoirs des participants. Ce manque de définition est inhérent au principe de participation, vu comme la prise en compte des avis de toutes les personnes concernées pour une gestion équilibrée de l'eau.

#### DISPOSITIONS À CÉDER, À CONCÉDER ET À RECEVOIR

Pour Mauss (1924) ou Hénaff (2002), le don est le fondement du lien social. Donner, c'est reconnaître l'autre, lui montrer de l'estime, le défier et par-là l'obliger à répondre. Cela provoque un engagement mutuel. Nous avons vu que la participation demande un investissement personnel qui croît avec le niveau de participation. Le mot participation (ex. : participation financière...) contient les notions de don, de céder ou de concéder<sup>5</sup>. Ainsi, ces notions sont apparues à plusieurs reprises dans le discours des acteurs. Ne sont pas disqualifiés pour participer les contestataires mais ceux qui ne donnent pas. Les acteurs ont particulièrement souligné lors des entretiens le partage de l'information et les concessions sur la décision. Par ailleurs, ils ont insisté sur l'importance d'accepter le don de l'autre et de donner en retour, sous peine de rompre la relation. Ceux qui n'écoutent pas, c'est-à-dire ne reçoivent pas le don de l'autre, rompent le lien social, comme ceux qui ne rendent pas. Un lieu de consultation, par exemple, est disqualifié si les personnes ont le sentiment que les informations recueillies ne sont pas utilisées. Pour un représentant d'association de défense de l'environnement : « *Si l'exploitant met du sien, ... les gens en face de lui sont obligés aussi de faire un effort. Quand les associations disent vous devriez faire ça, il le fait. Il leur fait plaisir. Et après, il leur dit laissez moi faire ça. Elles sont obligées de renvoyer la balle.* » Les cessions et concessions sont les pierres de construction des relations de confiance entre acteurs. Les dispositions d'un acteur à céder, à concéder et à recevoir conditionneront donc l'effectivité de sa participation.

5. Nous distinguons les deux termes afin de spécifier si la personne cède sans qu'il y ait de retour immédiat des autres parties prenantes (cession), ou si une autre partie prenante cède simultanément (concession).

#### LES HABITUDES ET LES CHOSSES FAMILIÈRES

Thévenot (1994, 1999) et Doidy (2002), soulignent l'importance des attaches personnelles des acteurs. Qualifier les habitudes d'un acteur et ce qui lui est familier permet de mieux comprendre son engagement dans la participation. Nous pouvons, par exemple, mieux comprendre ce par quoi une personne se sent concernée, et donc sa volonté de participation et son implication. Par ailleurs, cet élément de la grille met en lumière les connaissances de la personne qui conditionneront son échange avec les autres participants.

Nous considérons dans un premier temps les habitudes et la proximité de la personne par rapport au milieu, c'est-à-dire à l'eau et à l'unité hydrographique considérée (une nappe, un bassin versant, un grand bassin). Une grande palette de relations au milieu existe. Ces différentes saisies de l'environnement sont sources de tension lors de la coordination des acteurs (Beuret, Doidy, 2002). Ainsi, pour certains, l'Orb est « *un copain* », pour d'autres c'est un patrimoine. Pour certains, « *les inondations c'est le plus important* », d'autres « *ne pensent que déchets* ». Nous observons sur l'Orb une grande différence de perception entre les acteurs de l'amont et de l'aval. Réunir les acteurs de l'ensemble du bassin autour d'un enjeu commun n'est donc pas chose aisée. La communauté des enjeux de gestion de l'eau n'est pas perçue comme immédiate par les acteurs sur cette unité hydrographique.

Un second registre de familiarité prépondérant concerne les relations entre acteurs impliqués. Leurs liens (connaissance, distance, confiance...) conditionneront les possibilités de concertation et de participation. Sur l'Orb, par exemple, les relations amont-aval ont été soulignées par tous comme distantes. Cet élément renforce la difficulté de réunir les acteurs de l'ensemble du bassin versant. Par ailleurs, plusieurs personnes interrogées ont souligné l'importance du vécu commun, lors d'actions collectives ou de rencontres dans d'autres lieux de concertation (comité départemental d'hygiène...), dans la vie professionnelle ou privée : « *Je le connais bien X, on a été à l'école ensemble* ». Le vécu commun permet une connaissance entre les acteurs qui conditionnera leurs relations dans les lieux de participation, indépendamment des enjeux par rapport au milieu.

Enfin, la participation demande l'apparition dans des lieux publics et en conséquence une aptitude

à prendre la parole dans ces lieux. Ceci nécessite une capacité à monter en généralité et un investissement de la personne pour mettre en forme ses propos (Thévenot, 1986). Un riverain pourra parler de sa propriété inondée dans une réunion de conseil municipal. Mais s'il intervient dans un comité à l'échelle du bassin versant, il conviendra de parler des coûts à la charge du département, induits par les inondations. Enfin, dans un comité de bassin ou des instances nationales, il parlera de politique de gestion des risques. L'aptitude à parler en public varie selon les personnes, elle est fonction du passé professionnel ou associatif. Cependant, une approche trop distante est également disqualifiée par des personnes rencontrées : « *Ils ont une approche par trop conceptuelle* », qui demandent aux participants de se mettre au niveau des enjeux locaux. Enfin, les lieux de participation sont des « forums hybrides » (Callon et al., 2001), lieux de confrontation des connaissances diverses des acteurs et de différents savoirs experts et profanes. Aussi, participer demande la capacité à manier différents langages (juridique, technique...) et différentes références (locales, techniques...). Les enquêtes ont montré une disparité des niveaux de connaissance des représentants associatifs, mais pour la plupart, un niveau de connaissance important sur le contexte juridique et les questions techniques.

Les habitudes et les choses familières sont primordiales pour comprendre les tensions et les points de blocage dans les lieux de participation. Le travail de mise en confiance, de construction de liens personnels, en amont de la concertation proprement dite est de grande importance (Beuret, 1999). Ainsi, les acteurs évoquent de façon récurrente dans leurs discours ces liens de familiarité et de confiance. L'évocation de ces liens n'est pas considérée comme légitime pour une justification publique. Cependant, ils conditionnent les relations entre acteurs et l'effectivité d'une prise de décision collective. En effet, ils sont mis en valeur dans des négociations en marge des lieux institués de décisions, qui ont une influence première sur la décision finale (Mermet, 1998).

### Conséquences pour l'analyse des dispositifs de participation

Ces éléments de caractérisation demandent à être affinés par des enquêtes complémentaires. Cependant, nous pouvons dégager de cette étude de cas des enjeux d'analyse des dispositifs de participation pour une gestion équilibrée de l'eau.

### Une prise en compte de la diversité des personnes « concernées »

Nous avons identifié une diversité d'attentes de participation, de fondements de légitimité et d'habitudes. Cette diversité implique une diversité de réponse en terme de dispositifs de participation et une adaptabilité de ces dispositifs. L'enquête a révélé que des dispositifs de participation ne répondant pas aux attentes, allant au-delà des attentes ou trop éloignés de ce qui est familier à l'acteur ou de ce qui le concerne créent des « *frustrations* », un désintérêt, un essoufflement ou sont détournés (voir aussi Salles et al., 1999). Une personne interrogée qualifie les comités consultatifs de « *réunions qui nous paraissent plus ou moins manipulées, avec documents prêts à l'avance, propositions inchangeables, avec des questions tabous qu'il est impossible d'aborder. Donc, ce n'était pas très intéressant qu'on mette des forces là-dedans.* » Nous avons également pu observer une réunion détournée de ces objectifs initiaux et utilisée pour résoudre d'autres problèmes qui ne concernaient qu'une partie des acteurs présents.

Participer demande un investissement consenti des acteurs. Caractériser les attentes des acteurs sur un périmètre à l'aide d'entretiens préalable à la mise en place d'un dispositif de participation permet d'adapter le dispositif aux dispositions des acteurs : niveau de publicité, échelle, formalisme et adaptabilité. De même, caractériser les attentes des acteurs permet de proposer des outils adéquats d'aide à la mise en œuvre de la participation et de la concertation. Ainsi, nous avons essayé dans cette étude de définir les attentes d'acteurs associatifs sur le bassin versant de l'Orb. L'étude a révélé une grande diversité d'attentes dont les maîtres d'ouvrage des dispositifs doivent tenir compte. Elle complète une analyse (Garin, Rinaudeau, 2003) sur la diversité de perception des enjeux sur l'eau, des conflits qu'ils suscitent et des savoirs profanes qui peuvent être mobilisés en complément des savoirs experts.

### Des lieux de construction de la légitimité des participants et des relations sociales

Par ailleurs, l'étude a permis d'identifier deux registres principaux de disqualification pour la participation, liés à la légitimité à participer et aux échanges. Les lieux de participation sont des lieux d'épreuves pour les participants. La résolution de ces épreuves n'a pas de réponse simple et formalisée. Les valeurs des cessions et des concessions,

dont nous avons souligné l'importance, sont difficilement quantifiables. Comment juger de leurs équivalences ? De même, différents registres de critique de la légitimité existent. La réponse aux critiques n'est jamais définitive. La légitimité d'un acteur se construit suite à différentes remises en cause ainsi que se renforcent leurs relations à travers les cessions ou concessions successives.

Dans certaines situations comme les réunions des comités consultatifs où toutes les personnes concernées peuvent s'exprimer, nous observons que la résolution des épreuves liées à la représentativité est mise en suspens. Les acteurs se confrontent mais aucun n'y est disqualifié pour participer. L'utilisation d'une institution plus formalisée et rigide (comme les CLE des SAGE) peut clarifier les rôles des participants et résoudre certaines épreuves. Un acteur associatif, qui nous dit avoir de bonnes relations avec les élus de sa commune et le sentiment que son avis est pris en compte, ne souhaite pas de structure formelle de participation. Différemment, un acteur insatisfait de sa prise en compte est demandeur d'un SAGE. Cependant, ces instances sont également dénoncées comme manquant de flexibilité et lourdes à gérer. Les CLE des SAGE demandent une sélection d'un nombre limité de personnes représentatives. Sur l'Orb, certains acteurs soulignent les difficultés de désignation de représentants et donc de réduction du nombre de voix : « *Le milieu associatif sur l'Orb n'est pas structuré* », il y a des « *difficultés de fédération des associations* ». La construction de liens de confiance prend toute sa place dans ce cas. Cette construction conduit à considérer les dispositifs de participation comme

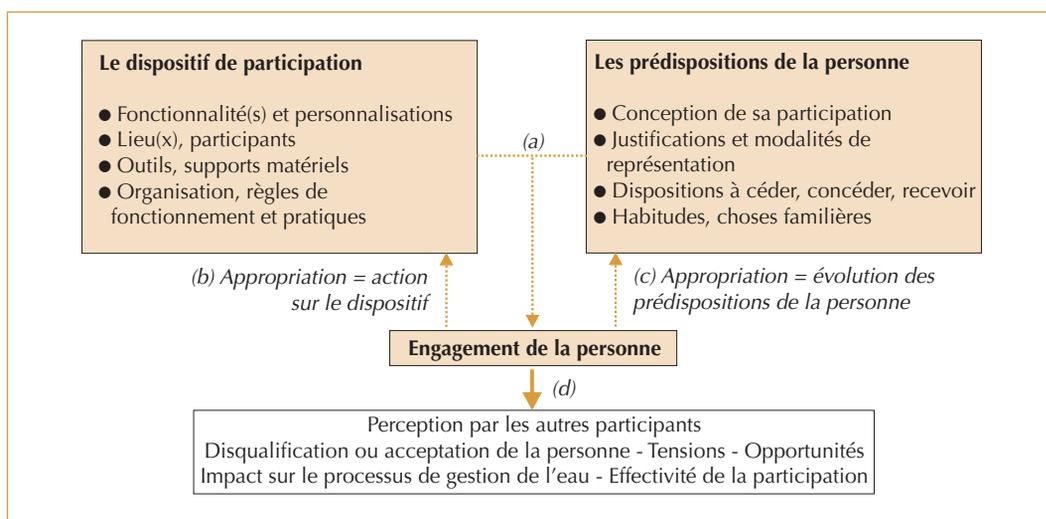
des lieux d'évolution des participants et d'apprentissage (Innes *et al.*, 1999).

Cet apprentissage concerne non seulement les connaissances liées au milieu, à la gestion de l'eau, au contexte et aux autres acteurs, mais également la participation et l'utilisation des dispositifs proposés. Ainsi, progressivement, les acteurs s'approprient les dispositifs de participation. Des conventions, des habitudes et des règles se créent pour chaque lieu de participation. Les invités aux réunions, les tours de parole ou ce qu'il est admis de dire ou de ne pas dire apparaissent par exemple déterminés.

### Conclusions et perspectives : un processus d'appropriation des dispositifs de participation

Une gestion participative et concertée de l'eau implique de rassembler dans différents lieux des personnes aux attentes, aux dispositions, aux fondements de légitimité et aux habitudes diverses. Elle implique la prise en compte de nouveaux acteurs dans les cercles de gestion et l'évolution des rôles des acteurs déjà présents. Caractériser les participants permet de mieux comprendre leur engagement et d'anticiper ainsi des points de tension (figure 3 – (d)). La grille de caractérisation proposée met en relief la conception de la participation, les justifications et modalités de représentation, les dispositions à céder et à concéder, ainsi que les habitudes et choses familières. Elle souligne une grande diversité et l'importance des liens de proximité et de confiance. Par ailleurs, les éléments de la grille sont de l'ordre de prédispositions et évoluent au cours du temps.

► Figure 3 – Un processus d'appropriation des dispositifs de participation.



En conclusion, l'engagement de la personne dans les lieux de participation est conditionné d'une part par ces prédispositions, et d'autre part par les caractéristiques du dispositif de participation (figure 3 – (a) ). Cependant en retour, les modalités d'engagement de la personne modifieront les prédispositions de la personne et le dispositif (figure 3 – (b) et (c)). Thévenot (1994) évoque une « dynamique de familiarisation ». Nous qualifions ce phénomène d'« appropriation » des dispositifs de participation par les acteurs. Il se manifeste,

d'une part, par un apprentissage de la personne (c) et, d'autre part, par un « façonnement des institutions » (b) (Ostrom, 1992), c'est-à-dire une manipulation et une adaptation des dispositifs au cours du processus de participation. Le travail présenté ici ouvre la voie à un travail de thèse sur l'analyse des processus d'appropriation des dispositifs de participation dans une perspective d'effectivité du principe de participation pour une gestion équilibrée de l'eau. □

### Résumé

En France, la gestion de l'eau se veut participative et concertée. Cependant, la mise en œuvre de ces principes rencontre des difficultés. Cet article se base sur l'hypothèse d'une influence de la façon dont les acteurs se présentent dans les lieux de participation et de concertation sur l'effectivité de ces principes. Ainsi, nous proposons un cadre de caractérisation d'un acteur à son entrée dans les lieux de participation, afin de comprendre les points de tension et de blocage. Des entretiens avec des acteurs associatifs et l'observation d'un comité consultatif sur le bassin versant de l'Orb constituent le fondement empirique de cette étude, qui se place dans une perspective de développement d'outils d'aide à la concertation.

### Abstract

In France, public participation in water management is increasingly institutionalised. Public participation principle aims at better water management but faces many difficulties in practice. Our working hypothesis is that the efficiency of a public participation institution is conditioned by agents perceptions and expectations. We define a frame to characterize agents just before they enter participation in order to understand potential tensions or stumbling blocks. This work relies on interviews with NGO representatives and on one observation of an advisory committee in the Orb valley. This study should be seen in the context of researches aiming at the development of concerted decision support tools.

### Bibliographie

- BARTHÉLÉMY, C., JACQUÉ, M., PICON, B., 1999, *L'eau associative : quelles réalités et quels enjeux autour de la gestion d'une ressource. Analyse sociologique des associations intervenant dans le secteur de l'eau dans le bassin versant Rhône-Méditerranée-Corse*, Académie de l'Eau, agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 104 p.
- BEURET, J.-E., 1999, Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 7, n° 1, p. 21-30.
- BEURET, J.-E., DOIDY, E., 2002, La concertation comme émergence L'exemple des usagers de l'espace rural, proposition d'article pour *Natures Sciences et Sociétés*, 16 p.
- BLATRIX, C., 2000, Actions associatives et transformations des démocraties : en prenant les détours participatifs, in *Du bruit à la parole, La scène politique des cités*, (ed. Anselme M.), Éditions de l'Aube, p. 303-309.
- BLONDIAUX, L., MARCOU, G., RANGEON, F., 1999, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 424 p.
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 485 p.

- CALLON, M., LASCOUMES, P. BARTHES, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le seuil, Paris, 358 p.
- CLAEYS-MEKDADE, C., 2000, Indispensables ou inévitables corps intermédiaires : représentativité versus traductivité, in *Du bruit à la parole, La scène politique des cités*, (ed Anselme M.), Éditions de l'Aube, p. 311-316.
- DOIDY, E., 2002, *Autonomie et vulnérabilité du sujet politique : régimes de proximité dans les arènes d'engagement publi*, thèse en Sociologie, EHESS, Paris.
- GALLE, M., WEBER, J., 1992, Exploring the black box Decision making process in fisheries : the case of French Mediterranean, in *World Fisheries Congress*, Athens, Greece, p. 23.
- GARIN, P., RINAUDO, J.-D., 2003, Savoirs profanes et expertises en débat pour une planification concertée de la gestion de l'eau, *Revue Sociologies Pratiques*, n° 7, p 93-114.
- HÉNAFF, M., 2002, *Le prix de la vérité : le don, l'argent, la philosophie*, Le seuil, Paris, 551 p.
- INNES, J.-E., BOOHER, D.-E., 1999, Consensus building as role playing and bricolage. Towards a theory of collaborative planning, *Journal of the american planning association*, vol. 65, n° 1, p. 9-26.
- LAFAYE, C., THÉVENOT, L., 1993, Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature, *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 4, p. 495-524.
- LASCOUMES, P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La découverte, Paris, 318 p.
- LEGRAND, P., 2002, Les associations et les ONG : des attentes multiples et construites, *Courrier de l'environnement de l'INRA*, vol. 45, p. 67-70.
- MAUSS, M., 1924, Essai sur le don forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques, in *Marcel Mauss Sociologie et anthropologie*, Quadrige/PUF, p. 143-279.
- MERMET, L., 1998, Place et conduite de la négociation dans les processus complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement, in *La négociation. Situations et problématiques*, (eds Faure G.-O., Mermet L. et al.), Nathan, Paris, p. 139-172.
- MOSTERT, E., 2003, The challenge of public participation, *Water policy*, sous presse, 16 p.
- OSTROM, E., 1992, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS press, traduction et synthèse de Lavigne P., août 1996, Inter-réseaux s/c, Paris, 36 p.
- PFLIEGER, G., 2001, Les associations d'usagers et la régulation des services de distribution d'eau en France Participation ou contestation, quelle stabilité pour la démocratie locale ? in *5<sup>es</sup> rencontres Ville-Management, Démocratie et Management local, Cultures et Pratiques*, Bayonne, p. 17.
- RICHARD, A., 2000, *Analyse comparée de l'acceptabilité des Contrats de milieu et des SAGE*, Cemagref, Série Irrigation « R&E », 2000-06, 54 p.
- RICHARD-FERROUDJI, A., 2002, *Les associations face aux processus de décision dans la gestion locale de l'eau en France. Le cas du bassin versant de l'Orb*, mémoire de DEA, Recherches comparatives sur le développement, EHESS, Cemagref, Série-Irrigation « Mémoires de DEA », 2002-4, n° 1034, 106 p.
- SALLES, D., ZELEM, M.-C., BUSCA, D., GENDRE, C., 1999, Les agriculteurs face aux dispositifs de gestion de l'eau. Une appropriation stratégique de l'enjeu environnemental, in *Entretiens GIS ECOBAG*, 16 p.
- THÉVENOT, L., 1986, Les investissements de forme, in *Conventions économiques*, (ed Thévenot L.), PUF, Centre d'études de l'emploi, Paris.
- THÉVENOT, L., 1994, Le régime de familiarité. Des choses en personnes, in *Genèses*, vol. 17, septembre 1994, p. 72-101.
- THÉVENOT, L., 1999, Pragmatic regimes governing the engagement with the world, in *The practice turn in contemporary theory*, (eds Knorr-cetina K., Schatzki T. et al.), Routledge, London, p. 29.