La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)

Jean-Pierre Le Bourhis

▶ **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Bourhis. La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003). Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2004. Français. NNT : . tel-00352536

HAL Id: tel-00352536
https://theses.hal.science/tel-00352536

Submitted on 13 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE PARIS I - PANTHÉON SORBONNE

DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE

LA PUBLICISATION DES EAUX

RATIONALITÉ ET POLITIQUE

DANS LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE

(1964 - 2003)

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE SCIENCE POLITIQUE

Soutenue par JEAN-PIERRE LE BOURHIS

sous la direction de PIERRE LASCOUMES

JURY

BERNARD BARRAQUÉ - Directeur de recherche CNRS – ENPC LATTS

DANIEL GAXIE - Professeur de Science politique – Université de Paris I

PIERRE LASCOUMES – Directeur de recherche CNRS – CEVIPOF

BRUNO LATOUR - Professeur à l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris

MICHEL OFFERLÉ - Professeur de Science politique – Université de Paris I

Remerciements

Le présent travail a largement profité de nombreux échanges et concours extérieurs qui lui ont permis d'exister et à qui il doit pour partie sa forme actuelle. Je tiens à remercier en particulier Pierre Lascoumes pour avoir initié ce projet, pour son soutien permanent et ses conseils au cours du processus d'élaboration de la thèse ; Bruno Latour pour ses encouragements à maintenir le cap et rester fidèle au projet initial malgré les difficultés rencontrées ; Bernard Barraqué pour m'avoir fait profiter de sa grande connaissance du monde de l'eau, de son histoire et de ses jeux d'acteurs complexes.

Les équipes de chercheurs du Centre de Sociologie de l'Innovation (École des Mines de Paris), du Centre for Socio-Legal Studies (Oxford University) et du Center for the Study of Law and Society (University of California) ont également contribué à cette recherche, en m'accueillant à différents moments de l'élaboration de la thèse. Les nombreuses discussions à son propos et le contact avec d'autres travaux ont permis d'introduire le point de vue de traditions intellectuelles différentes, croisement dont j'espère avoir pu montrer la fécondité dans ce texte.

Cette recherche n'aurait également pas pu aboutir sans la contribution financière de plusieurs institutions, qui m'ont donné les moyens de réaliser, à la fois, un important travail de collecte de données et de développer une réflexion théorique approfondie : Ministères de la Recherche, des Affaires Étrangères (Bourse Lavoisier), de l'Environnement (Allocation de recherche ; Programme Hydrosystèmes), Commission Franco-Américaine (Bourse Fullbright), Commission Européenne (Projets « Water 21 » et « Harmonicop »).

Table des matières

INTRODUCTION *8*

Les contours du processus de publicisation de l'eau **19**

Le regard des disciplines **21**
L'approche sociohistorique : de la conquête à la gestion de l'eau 21
Le cadre juridique : propriété privée, publique et modes alternatifs 25
L'approche économiste : répartition d'un bien rare et instrumentation 30
Les approches gestionnaires : description du champ des acteurs et recherche de politiques intégrées 33

De l'accompagnement à l'examen du processus de publicisation **36**

Un modèle d'analyse des politiques de l'eau **50**
Des « idées » aux opérations d'objectivation 52
Des récits causaux aux systèmes de représentation des problèmes et d'objectivation des causalités 54
La pluralité des niveaux d'intervention 55

Questions, hypothèses et plan **57**
Sous-hypothèse 1 59
Sous-hypothèse 2 60
Sous-hypothèse 3 60
Sous- hypothèse 4 61

PARTIE 1 GOUVERNER L'EAU *64*

Introduction *65*

Chapitre 1 L'eau comme catégorie politique et administrative (1958-1992) **67**
Introduction 67
Section 1 L'eau rationalisée (1958-1981) 68
Section 2 La « sourde fermentation » des années quatre-vingt (1981-1989) 82
A. Les débats dans le milieu politico-administratif central 82
B. Coordonner les secteurs et les institutions 84
Section 3 La rupture 1989-1992 90
Conclusion 102

Chapitre 2 Une politique de l'eau « rationnelle, scientifique et participative » ? **103**
Section 1 La planification territoriale de l'eau 104
A. Action procédurale et coordination de l'action publique 105
B. Un cadre de référence technico-scientifique 109
C. Une structure de mise en œuvre participative 111
Section2 La traduction en catégories juridiques et institutionnelles 114
A. Un territoire d'intervention hydrologique 117
B. Un objet de connaissance et d'intervention 118
C. Une structure de décision 120

Chapitre 3 La mise en œuvre de la planification territoriale de l'eau 123
Section 1 Conflits sur les limites 126
Section 2 Divergences autour de la définition des «ressources en eau » 131
Section 3 Incertitude des circuits de représentation 136
A. Des liens de représentation flous 137
B. Un « public » incertain 141
Conclusion 145

Conclusion de la première partie ***147***

DEUXIEME PARTIE ***155***

LA OU LES EAUX SE MÊLENT ***155***

Introduction ***158***

Chapitre 4 Les réseaux de l'eau ***163***
Section 1 L'eau d'alimentation et d'irrigation **164**
Section 2 La gestion des pollutions et du milieu aquatique **172**
Section 3 La gestion des milieux naturels **183**
Conclusion **190**

Chapitre 5 L'identité bureaucratique de la rivière ***193***
Section 1 Une histoire locale de la lutte contre les inondations **194**
Section 2 Transformer la rivière : la prévention par les travaux publics **199**
A. Les acteurs de l'intervention directe sur les cours d'eau 200
B. L'élu et le fonctionnaire 202
C. La prédominance de l'option aménagiste 204
D. L'ancrage local des cadres de référence 208
Section 3 Réguler les comportements : l'action réglementaire **209**
A. Le couplage entre élus et techniciens d'État 210
B. La force du statu quo : l'échec des PER 212
C. Une référence normative absente 215
Section 4 Le niveau de danger collectivement combattu. **216**
A. Les travaux publics comme orientation dominante de l'action publique 216
B. L'ambiguïté de la notion de « sécurité » dans la lutte contre les inondations 219
Conclusion **221**

Chapitre 6 La mesure de l'eau ***222***
Section 1 L'instrument de visualisation du danger d'inondation **225**
A. Décrire le danger d'inondation 226
B. Méthodes, outils et catégories intervenant dans la production des savoirs 230
Comment représenter le comportement d'une rivière ? 230
Comment décrire un champ d'inondation ? 235
Section 2 Les outils de diagnostic de la pollution **240**
A. La vision floue de l'outil de visualisation de la pollution 240
B. La représentation de la rivière comme agrégat de rejets 245

Conclusion 250

Conclusion de la deuxième partie 253

TROISIEME PARTIE - LA FABRICATION LOCALE DES CATEGORIES D'ACTION PUBLIQUE 256

Chapitre 7 L'inondation comme réalité imposée. La mise en œuvre d'une politique de cartographie réglementaire (1993-2000) 260

Section 1 Cartographier le risque 261

Section 2 Réorganisation de l'activité technique et homogénéisation de la description du danger 267

A. Reconfiguration du réseau technico-administratif et de la production des faits sur l'inondation 267

B. Méthodes, modus operandi et règles communes de calcul 269

C. La nature du travail opéré sur l'instrument de visualisation du danger 272

Construire un socle d'objectivité 272

La standardisation des pratiques 275

D. La nature des controverses engendrées par le changement dans la description officielle du danger 276

Deux configurations d'opposition distinctes 277

Dissymétrie des savoirs et réduction technique des controverses 280

Le recadrage politique des controverses techniques 282

Section 3 La reconfiguration de la structure de mise en œuvre 285

A. La rehiérarchisation des modes d'action publics 285

B. La mise en circulation de nouvelles références 291

Section 4 Les transformations de l'action publique autour de la représentation officielle du danger 296

A. La reconnaissance d'une contrainte objective décrite par la carte 296

La situation dans le département 297

Facteurs et mécanismes intervenant dans la reconnaissance de l'objectivité du danger 299

B. Le système d'action des travaux : aménager la contrainte 302

C. Les aménagements de la norme dans le domaine réglementaire : administrer le danger 303

Conclusion 309

Chapitre 8 La rivière comme réalité recomposée. Transformations d'une politique locale de l'eau (1970-2000) 311

Section 1 Institutionnalisation d'une action collective autour de la rivière (1973-1989) 313

A. 1973-1982 Le rôle organisateur de l'État face à un problème d'action collective 313

B. 1982- 1984 Conflits sur le sens de l'institution 317

C. 1984-1989 La reconfiguration des réseaux 320

Section 2. La rivière comme catégorie de l'action publique locale (1989-1991) 328

A. Redéfinir la politique locale autour de l'eau 328

B. Nouvelles visualisations et légitimation de l'action publique 334

Section 3 L'institutionnalisation de la rivière (1991-2003) 343

Conclusion 368

Conclusion de la troisième partie 371

QUATRIEME PARTIE - LE GOUVERNEMENT TERRITORIAL DES EAUX..... 377

Chapitre 9 Situations et acteurs de la politique de l'eau 382

Section 1 Eclairages sur la complexité des objets hydrauliques 383

A. L'Audomarois, ou l'entremêlement des eaux, des territories et des activités 384

B. La Drôme, ou la primauté de la logique hydraulique 387

Section 2 Eaux et réseaux d'action publique..... 390

A. Audomarois : 391

La régulation des niveaux d'eau 392
Le contrôle des équipements de navigation et des eaux canalisées 396
Le traitement des eaux usées industrielles et domestiques 398
La production d'eau de consommation 402
La mise en valeur de l'espace et des entités naturelles 404

B. Drôme 407

La protection contre les inondations 408
Développement et régulation des prélèvements pour l'irrigation 410
L'aménagement environnemental du territoire 412

Conclusion..... 414

Chapitre 10 Les problèmes de l'eau et leurs propriétaires 417

Section 1 Articulation et hiérarchisation des actions publiques 418

À L'Audomarois 418
La prédominance des exigences de la navigation et de l'agriculture sur la gestion qualitative de l'eau 418
La Qualité des eaux assujettie aux exigences industrielles et agricoles 420
B La Drôme 423

Section 2 La représentation des situations problématique 426

À L'hétérogénéité des savoirs pour l'action (Audomarois) 427
B. Effets de focalisation et d'occultation des dimensions de l'objet rivière(La Drôme) 429

Conclusion 434

Conclusion de la quatrième partie..... 437

CINQUIEME PARTIE 440

FORMES DU GOUVERNEMENT TERRITORIAL DE L'EAU 440

Chapitre 11 L'eau comme projet d'action collective 443

Section 1 Coalition de l'eau et équipement du projet d'action collective 444

À Audomarois **444**
Historique 444
Équipement de visualisation des phénomènes 448
Équipement de représentation des intérêts 450

B. Drôme **453**
Historique 453
Équipement de visualisation des phénomènes 454
Équipement de représentation des intérêts 456

Section 2 Les interactions locales autour du projet d'action collective de la coalition de l'eau. ***458***

A. Audomarois **458**
Gérer collectivement la pollution et ses effets (1988-1991) 458
Les divergences à l'intérieur du réseau d'action publique environnemental 461
La prise de distance du réseau d'action publique en charge de la production de l'eau 465
Un pouvoir local divisé géographiquement et politiquement ambivalent 468

B Drome **469**
Les réseaux d'action publique propriétaires de la rivière et de ses problèmes 470
Le positionnement des pouvoirs locaux 471

Chapitre 12 Reconfigurations et représentations ***477***

Section 1 Épreuves et reconfiguration du gouvernement des eaux **478**
A. Réussite, échec et relance de la gestion de l'eau dans l'Audomarois 478
B. Épreuve de force et renouvellement de la politique de l'eau dans la Drôme 481

Section 2 La rivière comme catégorie d'action publique. **490**
A. Audomarois 490
B. Drôme 496

Section 3. L'eau représentée : infrastructures de mesure et de visualisation de la rivière **502**
A. Audomarois 502
B. Drôme 503

Conclusion de la cinquième partie ***507***

CONCLUSION GENERALE ***511***

BIBLIOGRAPHIE GENERALE ***517***

INTRODUCTION

Dans le domaine des politiques de l'eau, plus peut-être que dans tout autre, un constat d'évidence s'impose à l'analyste : l'existence d'un écart patent entre la volonté publique d'agir et ses résultats matériels. Si la demande sociale d'intervention reste forte, exacerbée par le caractère vital de l'eau pour la collectivité, les comportements collectifs n'évoluent ici que très lentement et de façon marginale. Quelle que soit l'ambition, souvent vaste, des programmes publics, les actions menées gardent une portée limitée et ne permettent pas de lever la menace qui pèse sur l'état et la disponibilité des ressources en eau.

Les discours publics officiels privilégient certes un registre d'expression volontariste, mettant en avant les résultats obtenus, les évolutions en cours ou les transformations attendues. Néanmoins, la régulation des comportements individuels et collectifs se révèle faible : l'intervention publique ne parvient pas à stopper une dégradation tendancielle de la qualité des eaux, ni à remédier aux situations de surexploitation de la ressource aquatique. Dans les zones souffrant de déficits chroniques, comme le Sud-ouest de la France, les conflits nourris par une situation de rareté persistante se rallument aux premiers signes de sécheresse. Dans la plupart des cas, l'absence d'un lieu de guidage unique, à l'échelon local ou national, empêche l'expression et *a fortiori* la mise en œuvre d'un choix collectif, c'est-à-dire d'une politique. Les actions menées se présentent sous la forme de séries de mesures, sans principe directeur clair. La politique de l'eau apparaît comme une formule à la recherche d'un contenu, plutôt que comme un programme d'action cohérent.

Deux séries de constats permettent d'étayer ce diagnostic, que l'on pourrait juger excessivement sévère. En premier lieu, malgré un activisme administratif indéniable, la « politique de l'eau » ne parvient pas à se constituer comme telle et paraît toujours en quête de substance malgré quarante ans d'existence. Le maintien de ce caractère indéfini se révèle en particulier au travers de la récurrence des projets législatifs et réglementaires où se retrouvent, à plusieurs décennies de distance, des propositions souvent similaires.

Depuis la première formulation en France, en 1964, de programmes de mesures autour la pollution et la gestion de l'eau, jusqu'aux récents projets de réorganisation du secteur de l'eau, au niveau européen (1996-2000) puis national (2002-2004), les textes de réforme semblent condamnés à exprimer, décennie après décennie, des mêmes exigences collectives, que les autorités échouent à satisfaire.

Dès la loi du 16 décembre 1964 sur l'eau, les objectifs essentiels de l'action publique sont en effet établis et forment le socle durable de cette politique en France. Le projet poursuivi s'articule autour de deux axes : concilier les demandes des usagers, et si possible, assurer leur satisfaction ; garantir la conservation et idéalement, la régénération des eaux. De façon sous-jacente, l'idée de gérer un « *bien commun* », partie d'un « *patrimoine national* » est également présente, même si cette formulation n'est pas retenue en définitive[1]. Cependant, les nombreuses propositions législatives ou réglementaires qui sont avancées après 1964 témoignent de l'incapacité à poser les bases d'un système stable et efficient en regard des objectifs fixés. En quarante ans, six tentatives de réformes se succèdent sans parvenir à remédier aux carences régulièrement mises en lumière : en 1978, 1982-84, 1986, 1990-1992, 1998-2000, 2002-2004 pour ne retenir que les étapes principales[2]. Une seconde « *grande loi* » sur l'eau, votée en 1992, reprend le projet de 1964, rend plus explicite ses objectifs environnementaux et complète le dispositif de planification. Mais l'effort semble toujours insuffisant : de nouveaux projets de loi succèdent à ce texte, produisant des diagnostics similaires mais sans aboutir. De 1998 à 2002, Dominique Voynet, Ministre de l'Environnement du gouvernement de Lionel Jospin défend une réforme de ce type et rencontre de multiples oppositions avant que la défaite électorale de la « *gauche plurielle* » ne réduise à néant ses efforts. Dans le même temps, au niveau européen, une ambitieuse directive-cadre sur l'eau est préparée (à partir de 1996) puis mise en œuvre (en 2000) visant à réformer la politique de l'eau dans l'ensemble de l'Union[3]. Cette tentative de construire une politique effective apparaît cependant, aux yeux de ses analystes, comme entachée des mêmes

[1] Une version de l'article premier de la loi de 1964 mentionnait «*les eaux superficielles, souterraines, ou eaux de la mer territoriale constituent un bien commun qui appartient au patrimoine national. La loi en définit l'usage*». (Cheret, 1967 : 111)

[2] Plus précisément nous faisons référence ici à des projets de modifications du droit ou de la législation des eaux, dans l'administration centrale ou par le biais du parlement (rapport parlementaire commandé par un ministre par exemple)

[3] Directive-cadre n°2000/67. Des réflexions sont également en cours dans les cercles internationaux portant sur les modèles les plus adaptés à la gestion collective de l'eau (réflexion à laquelle participent la Banque mondiale et des organismes spécialisés comme le World Water Council. Voir les propositions formulées lors du colloque de Kyoto, en 2003. : http://www.wateryear2003.org.

déficiences que les projets précédents de niveau national[4]. Enfin, en France, le projet de loi devant transposer la directive (en cours d'élaboration en 2004), reprend ce diagnostic, tout en étant confronté à des difficultés d'élaboration similaires (comme l'opposition du secteur agricole). Dans ce dernier cas comme dans ceux qui précèdent, l'évaluation des politiques existantes tout autant que le contenu des projets de réforme confirment que les objectifs initiaux assignés à la « *politique de l'eau* » ne sont toujours pas atteints[5].

De nombreux analystes ont depuis longtemps noté cet éternel retour de réformes inabouties : la multiplication des projets visant à créer une véritable politique de l'eau, leur enlisement partiel ou total, au stade de la formulation ou de la mise en œuvre, ont été mises en lumière à maintes reprises[6]. La situation n'est pas propre au contexte français, ni même européen. Un ouvrage de référence sur la politique de l'eau aux États-Unis peut ainsi débuter en affirmant clairement l'inexistence de son objet (Reuss, 1992 : 1) :

« The US seems historically incapable of establishing a water policy and certainly has not found the key to reconciling rational natural resource administration with its pluralist, federalist system of government »[7].

Quelle que soit la contrée, le gouvernement des choses semble trouver avec l'eau sa limite ; celle-ci échappe de toute part aux tentatives de maîtrise ou de régulation.

En second lieu, les résultats concrets de ces réformes réitérées restent en deçà des buts visés. La « *régénération des eaux* » au centre de la loi de 1964 reste un objectif d'actualité en 2004. Comme le précise explicitement la directive-cadre précitée et cadre de référence des politiques de l'eau dans l'Union européenne, le retour à un « *bon état écologique* » constitue une visée à moyen terme : 2015 ou 2025 selon les cas et les dérogations prévues.

---

[4] Voir notamment les points de vue nuancés des acteurs environnementalistes (FNE, 2003 ; WWF, 2002) (Ribot, 2001) propose une analyse juridique plus détaillée du texte et reste «perplexe» quant à l'autorité de la structure administrative au centre du nouveau dispositif : «les pouvoirs de police et les règles de responsabilité [restant] faibles, voires inexistants» (page 29).

[5] On trouve ces évaluations dans plusieurs rapports officiels, issus de la Cour des comptes, du Commissariat Général au Plan, du Conseil Economique et Social, et du Parlement.

[6] Voir (Romi, 1992) dont le titre d'un article sur la préparation de la loi de 1992 et la politique de l'eau résume l'argument «Cent fois sur le métier remettez votre ouvrage..». Voir également (Gazzaniga 1998 : 18). Ce dernier note que la loi de 1919 sur l'hydroélectricité fut discutée durant deux décennies, durée à peu prés équivalente pour la loi de 1898 (lancée en 1883) qui prolongeait un débat s'étendant sur tout le XIXeme siècle.

[7] Sur le cas des Etats-Unis, voir également (Addler, 1995) sur les échecs successifs des projets de gestion intégrée de l'eau depuis le début du siècle. Il applique à l'époque actuelle le commentaire d'un sénateur en 1963 : «*The Nation had for 55 years unsuccessfuly sought a formula for comprehensive river basin planning*»

Concernant la situation actuelle, les données d'observation montrent plutôt une tendance à la dégradation de la qualité des eaux, à la persistance de situations de surexploitation des ressources et à la réduction des espaces naturels aquatiques. Les diagnostics réalisés illustrent de façon convergente le maintien ou l'aggravation des problèmes de qualité des eaux, quelles que soient les incertitudes liées à la mesure et aux connaissances[8]. Plusieurs rapports officiels ont également entériné ces évaluations[9], tandis que des décisions de justice ont sanctionné cette dégradation du milieu naturel lorsque celle-ci se répercute que la qualité des eaux de consommation[10]. Enfin, les milieux semi-aquatiques environnants sont également concernés qu'il s'agisse des zones humides, en régression à la fois en taille et sur le plan qualitatif[11], ou des espaces de divagation des cours d'eaux, soumis aux pressions du développement urbain et à l'accroissement de l'occupation des zones inondables[12]

Dans ce contexte, les conflits d'intérêts entre usagers de l'eau apparaissent mal encadrés par les régulations existantes : toujours susceptibles de se changer en oppositions ouvertes, ils échappent à une conciliation politique. Ces situations de tension, ouvrant sur des crises politiques et médiatiques sont bien connues : elles réapparaissent régulièrement dans le Sud-ouest (en lien avec les problèmes d'irrigation), en Bretagne et dans les régions industrielles du Nord et de l'Est (à propos de la qualité des eaux), sur la Loire (pour la lutte contre les inondations et l'extraction des granulats dans le lit des rivières). De façon plus générale cette absence d'efficacité des dispositifs de conciliation se lit dans l'état de controverse répétitif sur la situation réelle de l'environnement et l'existence de contestations durables sur la validité des diagnostics et des bilans proposés. C'est le cas

---

[8] (IFEN, 2002 : 13-34 et 18-19). Ce bilan de l'Institut Français de l'Environnement mentionne «*un état médiocre*», des «*ressources largement menacées*», des niveaux de nitrates et de pesticides en hausse.

[9] Voir le rapport de l'instance d'évaluation sur les politique de préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine : (Villey, 2002 : 2). Voir également (Theys, 1998 : 35-37) soulignant l'extension des «zones grises» et le phénomène de «médiocratisation» de l'environnement, par amélioration localisée et résorption des points noirs, mais dégradation lente et généralisée.

[10] On peut citer la condamnation récente des syndicats d'alimentation en eau potable, pour livraison d'une eau impropre à la consommation, faisant suite à celle de l'Etat intervenue quelques années plus tôt (Figaro, 20 mai 2003). La mesure des pesticides dans les eaux, toujours qualifiée de «préoccupante» et leur permanence (certains composés interdits comme le lindane reste encore présents après plusieurs années) ne devrait pas améliorer cette situation.

[11] (Commissariat général au Plan, 1994 : 328-329) : 85% des principales zones humides recensées sont «nettement dégradées», avec des pertes de surface supérieures à 50% pour une partie d'entre elles, et l'absence d'inflexion positive dans cette évolution entamée depuis plusieurs décennies.

[12] Il n'y a pas de chiffrage exact des populations exposées aux risque inondations, ni de recensement exhaustif des zones inondables qui permettraient de fonder un constat. Toutefois, l'accroissement régulier des dégats liés aux inondations, sans variation importantes des conditions climatiques, fournit une indication dans ce sens.

notamment autour de la question des nitrates et des pesticides, des effets des barrages, des débits minimums des rivières.

Cette récurrence des réformes et la modestie des résultats obtenus ont engendré de multiples interrogations sur la possibilité d'une régulation des activités liées à ce bien commun. Afin d'expliquer cette incapacité à produire de l'action collective efficace, dans un domaine pourtant crucial, deux pistes ont été d'ordinaire suivies par les commentateurs et analystes.

*

Une première forme d'explication a d'abord prévalu et continue à être largement sollicitée, mettant l'accent sur la complexité du domaine de l'eau et celle des processus à l'œuvre, d'un point de vue technique, administratif, juridique mais aussi politique et social. La principale cause de « *l'ingouvernabilité* » des situations viendrait alors des caractéristiques même de l'objet et des difficultés à lui appliquer un cadre de régulation fonctionnel et adapté. La complexité de la matière à « *gérer* » est ici mise en avant par les analystes pour expliquer les difficultés ou les échecs des tentatives d'instaurer une politique de l'eau « *rationnelle* », prenant en compte les différents aspects des problèmes posés et articulant la grande variété des intérêts en présence[13]. Cette mise en lumière se fait généralement suivant l'un des quatre axes suivants :

• l'argument de la complexité matérielle : l'accent est mis sur les caractères physiques et géographiques spécifiques de l'objet qui s'opposent à la logique des pratiques traditionnelles de gouvernement. Le réseau hydrographique constitue en lui-même un obstacle à la régulation bureaucratique, du fait de ses innombrables composantes entrelacées (les multiples formes des eaux superficielles et souterraines : rivières, lacs, étangs, nappes, aquifères, etc.), ses transformations saisonnières ou brutales (étiages et inondations), les interactions multiples qui s'y nouent entre éléments naturels, où prévaut une logique écosystèmique, et les parties artificialisées, où s'affirme davantage le poids des influences humaines. Par ailleurs, beaucoup de problèmes attachés à l'eau sont propres à chaque territoire et sont donc très variables, selon la géographie et le climat du lieu considéré. Les inondations des plaines du Nord ont peu de choses à voir avec celle du Midi, les problèmes d'eau potable différent selon que l'approvisionnement est assuré par

[13] Nous synthétisons ici une littérature d'origine institutionnelle provenant de sources variées. On trouve ces raisonnements à la fois dans les documents de l'OCDE, dans les rapports parlementaires et ministériels et dans nombre de rapports d'experts.

une nappe alluviale, des réserves karstiques (formations géologiques calcaires créant des rivières souterraines) ou les seuls cours d'eau superficiels. L'application d'un système de régulation unique, formalisé et généralisé sur tout le territoire est d'autant plus difficile que l'eau en tant que problème collectif se décline en une myriade de situations singulières, difficilement réductibles à un schème commun.

• l'argument de la complexité culturelle : l'obstacle culturel (au sens large de l'ensemble des façons instituées de penser les situations et les phénomènes), se présente généralement sous une double forme. D'une part, il s'exprime banalement dans la pluralité des cadres de perception des situations qu'utilisent les groupes sociaux (agriculteurs ou industriels ; urbains ou ruraux) ou certains acteurs spécialisés (administration, associations, professionnels)[14]. D'autre part, les problèmes liés à la gestion de l'eau invalident plus généralement les cadres habituels utilisés pour traiter collectivement les situations problématiques ordinaires. Dans de nombreux cas, ils concernent des agrégats de causes et d'effets étroitement imbriqués, d'origine naturelle et humaine, proche de ce que Erwing Goffmann désigne du terme d'*astounding complex (*ou *« agrégat stupéfiant »).* Le sociologue interactionniste désigne par là une situation où il est impossible de faire fonctionner nos cadres interprétatifs ordinaires, propres à la culture occidentale moderne, qui opposent systématiquement l'ordre naturel et l'ordre social, nécessité et choix, enchaînements matériels et action pilotée (Goffmann, 1991 : 37). Le « *naturel* » en sortant de son ordre, et en se mêlant aux éléments humains, empêche dès lors de bien « *ordonner* » les situations et de leur donner un sens clair (notamment quant au partage entre causalités matérielles et responsabilités humaines). C'est ici l'étrangeté des situations hydrauliques « *complexes* », par rapport aux cadres interprétatifs existants, qui rend ardu le gouvernement des choses et des hommes.

• l'argument de la complexité juridique : l'eau est aussi saisie par le droit au travers d'un assemblage hétéroclite de catégories juridiques, résultat de l'accumulation de strates successives de législations et de règlements au cours de l'histoire (Gazzaniga et Ourliac, 1998). Cet édifice composite fait que selon leur usage, leur localisation ou leur état, les eaux reçoivent des qualifications et sont soumises à des régimes de droit différents, héritage d'époques antérieures. De même, leur statut est particulièrement ambigu en regard du droit de propriété : selon les cas, il s'agit d'un bien public (eaux du domaine

[14] Dans le domaine de l'environnement, ces perceptions décalées entre administrations, grand public, médias et associations ont été décrites par (Lascoumes, 1994 : 27 et première partie pour les médias).

public fluvial, énergie cinétique), d'un bien privé (eaux de pluies, eaux de sources), ou d'un bien commun (eaux appropriées privativement, mais soumises à des règles d'usages, comme les eaux de rivière). De ce fait trois modes de gestion s'entremêlent sur cette base : l'appropriation publique entraîne une gestion étatique directe, l'usage partagé du bien commun suppose une régulation publique des conduites, tandis que l'appropriation privée laisse prédominer la logique de marché (Burchi, 1991).

• enfin, l'argument de la complexité organisationnelle : l'eau dans la diversité de ses états et de ses manifestations ignore les limites administratives et institutionnelles ; elle échappe de ce fait au contrôle exclusif d'un acteur régulateur. Un des diagnostics les plus récurrents face aux limites de la politique de l'eau demeure le constat de la « *fragmentation* » de l'appareil administratif chargé de la mise en œuvre. On le retrouve dans des termes quasi similaires en 1960 et en 2002[15]. Comme c'est le cas plus généralement dans les politiques d'environnement, toute directive centrale se confronte à l'existence d'une structure de mise en œuvre qui prend la forme de réseaux enchevêtrés, reliant les différents secteurs administratifs concernés, (agriculture, industrie, santé, transports, équipement, etc.) agissant aux diverses échelles territoriales[16]. Par ailleurs, la logique administrative traditionnelle ne serait pas adaptée aux problèmes posés par les entités environnementales - tel un hydrosystème - dont la gestion déborde les cadres bureaucratiques ordinaires, qu'ils soient territoriaux ou thématiques. La multiplication des intervenants publics - plusieurs dizaines de services sont concernés par la gestion d'un fleuve - et celle des organisations associées - plusieurs centaines agissant à l'échelle locale ou régionale - affaiblissent les capacités de guidage de l'action publique[17].

La prise en compte de ces multiples dimensions fait apparaître comme très limitées les chances de réussite d'une politique publique en tant que projet collectif. La mise en œuvre de toute décision dépend en effet dans ce cadre de la collaboration efficace d'un vaste ensemble d'acteurs individuels et collectifs, dont chacun dispose au minimum d'une

---

[15] Dans les diagnostics de la Commission Eau du Commissariat au Plan (Cheret, 1967), et dans l'exposé des motifs du projet de loi sur l'eau de 2002.

[16] Dans le cas de l'eau, on compte jusqu'à 6 niveaux : union européenne, Etats, région, départements, bassins-versant (agences de l'eau), communes ; auxquels il faut ajouter deux niveaunx intermédiaires : les intercommunalités (syndicats d'assaissement, par exemple) et les interdépartementalités (« Ententes » ou syndicats mixtes sur différentes rivières).

[17] Paul A. Sabatier réalise un comptage de ces organisations concernées, dans le cadre de ces recherches sur la gestion de la baie de San-francisco et parvient à un chiffre supérieur à 500 entités (Zafonte, Sabatier, 1998).

capacité d'influence sur le processus et souvent d'un pouvoir de blocage[18]. Ces acteurs se distinguent cependant par des perceptions différentes de l'objet à gérer. Le point de vue, les intérêts de chacun et l'histoire passée formatent ces perceptions, que l'absence de qualifications juridiques stables et d'outils de représentation des situations empêche de recadrer ou d'homogénéiser. Dans ce type de configuration, l'intervention publique, action collective par définition, est rendue d'autant plus problématique.

*

Plus récemment, **un second registre explicatif** a été développé en mettant davantage l'accent sur le *contenu* des politiques, en particulier en critiquant les choix de régulation collective privilégiés jusqu'alors, pour partager l'eau ou la protéger. Ce type de remise en cause a fait progressivement sortir le thème de la sphère des questions techniques et l'a portée sur la place publique. Après s'être cristallisée sur la question de l'alimentation en eau potable, en particulier la qualité et le prix de ce service, le débat s'est étendu autour de la fin des années quatre-vingt-dix pour englober le domaine plus large de la gestion des ressources en eau en général[19]. Il ne s'agit plus dans ce type de discours de pointer des causes de dysfonctionnements, liées à la nature du problème lui-même, mais de souligner le caractère erroné des solutions appliquées, leur peu d'efficacité, voire leurs effets pervers. Les positions adoptées autour de ces questions s'ordonnent progressivement, quoique de façon pas toujours explicite, autour de lignes de clivages spécifiquement politiques, opposant, d'une part, défenseurs d'une intervention publique sur l'eau, prenant en compte ses dimensions multiples (sociales, écologiques) et répondant à l'exigence d'une gestion démocratique ; et d'autre part, partisans du laisser-faire et d'une approche économique des problèmes, donnant la priorité aux mécanismes de marché.

Les analyses qui relèvent du premier groupe se développent autour précisément du recours croissant dans les années quatre-vingt-dix à ces mécanismes de marché pour assurer la régulation des usages de l'eau. De façon générale, elles stigmatisent le recul de

---

[18] (Pressmann et Wildawski, 1973 : 107) ont calculés le nombre de décisions nécessaires à la mise-en-œuvre d'une mesure centrale (ici un programme d'aide fédéral). En théorie, avec un chiffre moyen estimé de 70 accords nécessaires, la probabilité qu'une opération de terrain soit financée et réalisée s'établit à 0.00000012. (avec 80% de chances que chacun des 70 accords s'opère)

[19] Parmi les nombreuses publications disponibles, on peut consulter le numéro spécial du « Monde diplomatique » (décembre 2002, « La ruée vers l'eau ») qui résume cette transition. Les sites internet d'associations comme ATTAC (France) ou Public Interest (Etats-Unis) présentent des dossiers complets sur ce thème trés mobilisateur.

l'État, dont le rôle se réduirait de plus en plus à celui de simple accompagnateur des initiatives privées dans l'exploitation des ressources naturelles. La majeure partie des critiques vise les phénomènes de « *marchandisation* » de l'eau causée par l'extension du secteur privé dans la fourniture d'eau potable, au détriment d'une gestion publique de cette fonction (par des services d'intérêt général). Ces travaux voient dans l'eau d'alimentation « *privatisée* », c'est-à-dire appréhendée de plus en plus comme un bien marchand et comme une source de profits, un vecteur de la privatisation plus large de l'environnement. Par extension progressive, du tuyau jusqu'à la source, de la source à la nappe souterraine, la logique marchande tend ainsi à s'imposer progressivement à la gestion collective de l'ensemble des ressources en eau. S'introduiraient alors des exigences nouvelles dans ce domaine (rentabilité, profit maximal, contraintes réglementaires minimales), au mépris des finalités collectives de protection du patrimoine et de sauvegarde de la santé publique. Suivant une même inspiration, certains travaux portant sur les relations entre eau et aménagement du territoire mettent en exergue la « *dérive mercantiliste* » de l'action publique, l'État n'intervenant plus que par le biais d'actions contractuelles, ou au mieux d'opérations curatives, laissant aux acteurs privés le soin de réguler, avec leurs propres méthodes et leurs solutions, les problèmes de l'eau (outils de normalisation type ISO, développements technologiques, ou simple laisser-faire) [20]. Dans cette optique, l'insertion et la généralisation progressive des mécanismes de marché, la primauté accordée à la poursuite des intérêts particuliers, apparaissent comme les causes principales de l'échec de la régulation collective.

En sens inverse, un second ensemble d'analyses localise l'origine des dysfonctionnements des politiques de l'eau dans la structure administrative existante et dans la faible efficience des outils publics classiques - de type régulatoire et étatique. Ceux-ci, selon les auteurs, seraient trop statiques et standardisés pour s'adapter au caractère complexe et évolutif des problèmes de l'eau et donc incapables de mettre en place une répartition optimale de la ressource, ou même une conservation au moindre coût de ce patrimoine. À partir de cette critique du dispositif étatique existant, deux pistes normatives sont généralement explorées : celle favorisant un recours généralisé à des droits de propriétés individuels sur la ressource aquatique, comme condition préalable à l'établissement de marchés de l'eau et donc à un ajustement satisfaisant entre offre et

[20] Voir en particulier (Cartier, 1998 : 101 et 298-410) ; ou de façon moins explicite (Lewis, 2001: 19).

demande[21] ; celle privilégiant les capacités d'auto-organisation des groupes d'usagers, susceptibles d'engendrer des règles communes assurant l'emploi optimal et la préservation des ressources naturelles partagées[22].

Malgré leur intérêt et les questions qu'ils soulèvent, les deux types de diagnostics précités restent faiblement heuristiques du fait de leur forte normativité. Leur socle commun consiste en effet en l'affirmation d'un modèle idéel, solution politique à l'aune de laquelle les dispositifs en place sont analysés et jugés. Ce « *cadre pathologique* », selon le mot de J.R Gusfield, conduit l'analyste à mener un procès des pratiques et des institutions existantes, plutôt qu'il ne l'incite à comprendre les ressorts concrets qui les sous-tendent[23]. Les incohérences, dysfonctionnements ou incapacités repérées ne font finalement que dessiner en creux le modèle politique privilégié par l'analyste, qui réaffirme par là ses principes idéels, face à des univers de pratiques qui suivent généralement de toutes autres logiques. Le mode d'explication employé empêche ainsi d'explorer ce qui oriente réellement les dispositifs existants, ni quelles adaptations ou arrangements ont permis aux principes et aux postulats originaux de s'y incarner. Les grilles de lecture appliquées ignorent donc une bonne part des processus à l'œuvre, parce qu'elles sont majoritairement orientées vers la promotion d'une solution spécifique en matière de politique de l'eau.

Ainsi, la mise en lumière du caractère complexe des situations à réguler et de la « *fragmentation* » des interventions ne débouche pas sur une compréhension plus affinée des phénomènes en jeux. Les analyses en restent souvent au stade du constat, sans rendre raison des évolutions observées, ni de l'existence de certaines formes de régulation et de la façon dont elles répondent à l'enjeu de la complexité. Seul semble émerger des analyses un modèle implicite d'évolution des politiques, lieux d'une rationalisation progressive des pratiques, d'une mise en cohérence et d'une coordination à la fois nécessaires et inéluctables[24]. Ces différentes formes de « *gloses fonctionnalistes* » pour

---

[21] Dans le domaine français, cette position est défendue par Max Falque, dans le champ plus large de problèmes d'environnement. Voir (Falque et Massenet, 1997).

[22] (Ostrom, 1990) et le réseau de chercheurs associés autour du courant « *Common pool resources analysis* » s'inscrivent au niveau international dans ce courant (cette approche est également abordée *infra*). B. Barraqué dans une tradition théorique différente, adopte une position proche.

[23] (Gusfield, 1996), concernant les études sur l'alcoolisme aux Etats-Unis. On retrouve la trace de l'Ecole de Chicago, dont Gusfield est un des héritiers, dans ce souci de rendre visible ce que les cadres normatifs d'une société tendent à occulter (Chapoulie, 1996)

[24] (Chisholm, 1989 : 1) note de même que le caractère systématiquement péjoratif de l'idée de «fragmentation» provient de la référence implicite à un modèle dominant, hiérarchisé et autoritaire, de coordination, «pierre philosophale » de la science administrative.

reprendre le terme de J.G Padioleau, évacuent la question des facteurs et des conditions agissant sur cette mise en cohérence, notamment les choix collectifs et les rapports de force entre les organisations et les groupes qui doivent se cordonner.

De façon identique, les analyses se focalisant sur le 'bon' modèle de gestion s'opposent souvent terme à terme, sans qu'il soit possible de valider leurs assertions respectives. La plupart des discours inclinent vers la prise de position *a priori*, plus ou moins explicitement fondée sur un système de valeur politiquement orienté, faisant préférer le « *marché* » auto-régulé, « *l'État* » (ou toute forme de « *gestion rationnelle »)*, ou d'autres solutions intermédiaires[25]. Les modèles idéaux faisant office d'étalon aident certes à formuler une critique des dispositifs existants. Mais ce travail critique se limite à un repérage des 'dysfonctionnements' de l'approche concurrente, sans chercher à rendre compte des logiques à l'œuvre. On apprend ainsi très peu sur la façon dont la politique de l'eau s'est constituée – notamment au travers d'une application *in concreto* de ces modèles. La focalisation sur un mode de régulation fonctionne donc comme un leurre et empêche de saisir les processus à l'œuvre.

La compréhension des phénomènes nécessite de soumettre l'objet à un questionnement différent. Sans préjuger de la validité d'un modèle en particulier, ni chercher à en défendre les apports, ce questionnement doit aider à explorer l'émergence de réponses institutionnelles aux problèmes posés par la régulation des eaux. Ceci revient à poser la question des conditions et des mécanismes de la formation controversée des institutions, en particulier celles susceptibles d'intégrer la complexité (cognitive et organisationnelle) du domaine traité. Plutôt que de chercher à dresser un bilan en référence à un modèle prédéfini, il s'agit donc de comprendre la formation de modes de régulation pratiques et effectifs, dont l'évaluation pourra se faire à l'aune de leurs propres objectifs.

Poser ce type de question revient en définitive à suivre les voies par lesquelles l'eau devient un support d'intervention publique, à mesure qu'elle s'intègre à la collectivité (Latour, 1999). Il s'agit de modéliser l'insertion de cet élément dans l'espace public et dans la sphère de la régulation collective, ou pour reprendre un terme plus classique, dans la *polis*. Domaine distinct de la sphère des actions individuelles, répondant à d'autres exigences que celle des régulations par le marché ou par la technique, la *polis* prend en charge les problèmes enchevêtrés liés à l'eau en réduisant progressivement la complexité

[25] Cette littérature politique et journalistique a émergé dans le monde anglo-saxon (Barlow & Clarke, 2002) et plus récemment en France (Lainé, 2003).

des objets et des pratiques à gouverner (Stone, 1998). Nous proposons d'appeler *publicisation* l'ensemble de ces processus organisationnels et politiques permettant ce processus d'insertion, phénomène qui formera le pivot central de nos interrogations.

Pour mieux saisir celui-ci, les apports des travaux de recherche existant peuvent être mobilisés dans deux domaines complémentaires. D'une part, on peut mettre à profit les analyses, d'origines disciplinaires diverses, qui cernent les contours de ce processus et l'accompagnent par un travail spécifique de conceptualisation. D'autre part, on peut exploiter les modélisations qui en ont été proposées dans le domaine des sciences politiques, comme base pour élaborer notre propre modèle d'analyse de ce phénomène.

Les contours du processus de publicisation de l'eau

Les problèmes de la régulation collective des usages de l'eau font l'objet d'une littérature foisonnante, bien qu'éclatée entre plusieurs pôles de savoir[26]. Le thème a en effet été abordé par de nombreuses disciplines en sciences humaines, chacune saisissant l'aspect des politiques liées à l'eau correspondant à ses préoccupations spécifiques. Parmi bien d'autres illustrations possibles, certains travaux d'économistes se sont ainsi focalisés sur les mécanismes de taxation et d'incitation expérimentés de façon précoce en matière de pollution (voir par exemple Salanié, 1994 ; Meublat, 1990), des textes de spécialistes du droit ont exploré la question complexe des régimes de propriété applicables à l'eau (Sironneau, 1992 ; Gazzaniga, 1979) des sociologues ou spécialistes en gestion se sont intéressés aux situations de conflits à base locale autour de l'eau (Billaud, 1984 ; Picon, 1985 ; Mermet, 1992).

De leur côté, les recherches inspirées des sciences du politique ont eu tendance à prendre appui sur cet ensemble de discours spécialisés et n'ont pas pu imposer une analyse spécifique de l'action publique dans ce domaine. La plupart des travaux font usage de cadrages disciplinaires hétérogènes, à l'image des principales recherches françaises des deux dernières décennies (Barré, 1982 ; Meublat, 1987 ; Barraqué, 1995a 1995b). Ceux-ci mobilisent des grilles de lecture qui empruntent à la fois aux sciences

[26] Pour des raisons de commodité de lecture, nous utilisons le terme de « régulation des usages » pour faire référence aux modes de gestion plus large touchant à l'élément aquatique lui-même, ou aux milieux qui le supportent

économiques et à la méthode historique ; en outre, selon les cas, ces recherches intègrent aussi à l'analyse des éléments juridiques, géographiques, hydrologiques. Cette dimension pluridisciplinaire des recherches sur l'eau est également marquée au niveau international : le courant de recherche sur la gestion des ressources en bien commun (*Common pool resources*), associe microéconomie et théorie des jeux (Ostrom, 2001), les réflexions sur *l''hydropolitique* » s'inspirent des méthodes historiques et sociologiques (Reisner, 1993 et 1990 ; Worster, 1985 ; Gottlieb, 1988) sur la base des travaux de (Wittfogel, 1964)[27]. Selon l'expression imagée de G. Lenclud, l'eau semble avoir imposé sa logique dans l'ordre de la connaissance : elle « *corrode les frontières entre points de vue et les cloisonnements disciplinaires (...) attaque les optiques obligées, ronge les problématiques convenues* » (Lenclud, 1984 : 155).

Dans cet ensemble, seuls quelques travaux s'inscrivent pleinement dans une problématique de science politique, traitant de la politique de l'eau soit à titre principal, soit à titre d'action sectorielle incluse dans une politique d'environnement. Nous étudierons plus en détail cette littérature dans la prochaine section. Avant cela, un détour interdisciplinaire s'impose, du fait de la nature composite du corpus s'attachant à décrire les politiques de l'eau. La juxtaposition des regards étant constitutive de cet objet de savoir, il est utile de donner à voir la « *singulière épaisseur* » de l'eau, et de l'action publique qui la concerne (Lenclud, *op.cit*). Il s'agira alors d'identifier de quelle façon les différentes disciplines abordent la question de la régulation de l'eau et quelles réponses elles formulent face à ces enjeux. Quels types de débats, quelles périodisations des phénomènes, quelles catégories sont présentes, quelle retraduction est faite des problèmes de régulation des eaux dans chaque champ disciplinaire ?

Par ailleurs, ce parcours aidera à esquisser le contenu d'une approche de science politique dans ce domaine. Pour paraphraser P. Veyne, l'objectif sera de trouver du stable dans ce fluide[28], c'est-à-dire de construire le socle à partir duquel pourront être explorées certaines relations spécifiques relevant d'une analyse de science politique, dans l'ensemble des liens innombrables que tisse l'eau.

---

[27] L'emprise des disciplines historiques est particulièrement important comme le montre la masse des communications présentées aux colloques de l'International Water History Association, tenus tous les deux ans. Voir : http://www.iwha.net/

[28] Sur la façon d'isoler le «dur du mou» dans les sciences praxéologiques : (Veyne, 1971, 290-311)

Le regard des disciplines

Malgré sa diversité, le corpus des textes touchant au problème de la régulation de l'eau apparaît uni par une orientation commune. La transformation récente du rapport qu'entretiennent les sociétés économiquement développées avec l'eau reste le cadre historique de référence de la majeure partie de ce corpus. Cette phase de transition est marquée par la prise de conscience progressive de la rareté de l'élément aquatique et de la nécessité d'organiser sa gestion collective, vision qui sous-tend les différentes approches. Deux types de traitement sont cependant à distinguer : d'une part, celui des analyses sociohistoriques qui placent cette évolution au centre de leur propos et en offrent plusieurs modélisations par le biais de périodisations et de schémas interprétatifs d'origines variées ; d'autre part, celui des disciplines plus appliquées (économie, droit, gestion) qui concentrent leur effort sur le développement de concepts, d'outils et de procédures permettant d'accompagner cette transformation.

L'approche sociohistorique : de la conquête à la gestion de l'eau

Une partie conséquente de la littérature sur l'eau s'attache à suivre au cours de l'histoire ses usages et comment ceux-ci ont été régulés. Ces travaux se donnent généralement pour objectif de décrire les rapports qu'entretient la collectivité humaine avec l'eau, en tant que milieu physique, élément environnemental, ou facteur de production. Un des constats récurrents de ces analyses concerne l'évolution du statut de l'élément naturel qui se signale par des changements dans les représentations le concernant mais aussi dans les formes d'organisation sociale dans lesquelles il s'insère.

En travaillant à documenter ces évolutions, la recherche historique a aidé à opérer une remise en perspective du type de relation que les sociétés occidentales entretiennent aujourd'hui avec l'eau. Plus précisément, les travaux dans ce domaine ont montré le caractère récent du rapport distancié et désacralisé à l'eau en occident, rapport qui s'instaure au XIXe siècle dans les villes (Guillerme, 1986). À cette époque, l'eau tend à disparaître progressivement du paysage urbain, perd son caractère central dans nombre d'activités économiques et sociales et voit son rôle réduit à un petit nombre de fonctions techniques, souvent mineures dans l'économie de la cité. Au plan socio-économique, l'enterrement du réseau hydraulique, transformé en égout, répond aux exigences

hygiénistes de ce siècle et entraîne l'affaissement de « *l'économie de la fermentation* » antérieure, basée sur l'emploi des techniques organiques (putréfaction, macération) liées aux eaux stagnantes. Les fleuves se séparent de la ville, à l'image de la Seine, progressivement coupée du tissu urbain par un triple isolement économique, administratif et physique : celle-ci n'est plus pour le citadin du XIXe siècle qu'un simple objet de contemplation esthétique [29]. Au plan mythologique, une forme de « *laïcisation des eaux* » s'opère à la même époque, par l'effet des découvertes scientifiques, au premier rang desquelles se trouve la détermination de la composition chimique de l'élément par Lavoisier (Goubert, 1986). La diffusion de ces connaissances par de multiples médiations techniques, sociales, symboliques, que détaille l'historien, dépouille l'eau de sa valeur sacrée et religieuse, la faisant évoluer « *du mystère à la science, du culte à la technologie, du salut à la santé* » (ibid : 8)[30].

Ces eaux en voie de rationalisation et de technicisation sont en même temps l'objet aux XIXe et XXe siècles d'une domestication à grande échelle qui vient accompagner les débuts de la révolution industrielle (Haghe, 1988). Les grandes compagnies de distribution d'eau en France sont constituées à cette époque (Société générale des eaux (1853) ; Lyonnaise des eaux (1880)), tandis que le Second Empire porte à un niveau sans précédent les investissements en matière de grands travaux hydrauliques[31]. Accentuant l'effort engagé au XVIIIe sur les voies de navigation, le régime impérial développe une politique volontariste de lutte contre les crues, notamment en Camargue, ou dans la Loire (Retiere, 1998), de drainage des terres (Derex, 1999) et d'assèchement des marais[32]. En France, en Europe ou aux États-Unis, des entreprises similaires de conquête des espaces aquatiques sont lancées à la fin du XIXe et surtout au début du XXe siècle. De nombreux pays s'engagent dans des programmes de mise en culture des terres, arides ou trop

---

[29] Sur la Seine (Backouche, 2001). Pour un constat similaire dans le cas des eaux de Marseille se référer à (Vidal-Naquet, 1993). Le cas des fleuves ou rivières en dehors des villes est différent, celles-ci gardant un rôle économique et culturel important dans la société rurale ; voir notamment pour la Loire (Retiere, 1998).

[30] (Illitch, 1985) étudie également cet aspect dans une série de discours au XVIIIeme, opérant la substitution de l'eau mythologique, objet de réverie, et de ce qu'il appelle H20, «*a social creation of modern times, a resource that is scarce and that calls for technical management (…)an observed fluid*».

[31] (Kinnersley, 1988 : 64) rappelle que le problème de la pollution des eaux et de l'alimentation en eau potable se pose à Manchester dès 1775, puis durant tout le XXeme siècle. La principale solution durant l'ère victorienne et jusqu'à la seconde guerre mondiale reste le transfert d'eau en provenance de régions non-polluées.

[32] (Guillerme, 1983) indique qu'au XIXeme siècle un tiers des cours des écoles ingénieurs d'Etat était consacrés à l'hydraulique et à ses techniques. Les récits et analyses relatifs à cette conquête sont l'objet d'une très vaste littérature, même limitée étroitement aux questions d'eau : voir en particulier (Billaud, 1985) ; (Picon, 1985).

humides : politiques dite de *Reclamation* aux États-Unis à partir de 1902, de « *Reconquista* » en Espagne - ou dans les territoires soumis par la colonisation (pour la France, voir Marié, 1999)[33]. Cet effort se poursuit aux États-Unis, jusqu'au milieu des années soixante-dix avec un accroissement constant et important des surfaces irriguées. En France, dans les années soixante, la mise en place de sociétés d'aménagement régional dans la partie sud du pays (Société du Canal de Provence, Compagnie du Bas-Rhône-Languedoc, Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne, etc.) inaugure en métropole une politique d'équipement hydraulique déjà expérimentée dans les colonies[34].

Un assemblage spécifique d'éléments techniques et de modes d'organisation sociaux caractérise cette forme de régulation de l'eau et de ses usages. Ce modèle que l'on peut désigner comme celui de la « *grande hydraulique* » - pour reprendre le terme de M. Marié - repose sur la présence d'un gouvernement fort et centralisé finançant des infrastructures massives (grands barrages, systèmes d'irrigation, de drainage ou d'endiguement). Ces grands équipements permettent de satisfaire une double exigence politique : exploiter les ressources naturelles plus rationnellement et plus systématiquement pour accroître la richesse nationale ; renforcer l'aura et le pouvoir des instances centrales en mettant en scène, matériellement comme symboliquement, leur capacité à domestiquer la nature, à dominer les éléments et à répondre aux besoins ou aux craintes des populations soumises aux contingences climatiques.

En reprenant plus ou moins explicitement les thèses d'inspiration marxienne et weberienne de K. A. Wittfogel sur les « *sociétés hydrauliques* » (Wittfogel, 1964), ces analyses explorent le caractère structurant de ce mode d'usage et d'exploitation des eaux, et son impact sur la morphologie sociale. Certains auteurs nord-américains analysent sous cet angle le vaste système d'irrigation de l'ouest des États-Unis. Celui-ci apparaît dans ce cadre comme fondateur d'une nouvelle « *société hydraulique* », comme « *ordre social lié à l'utilisation intensive et à grande échelle de l'eau et de ses produits dans un pays aride* » (Worster, 1986). Les rapports économiques, sociaux et politiques sont transformés par la masse des investissements nécessaires pour vaincre les conditions

---

[33] Formulant l'hypothèse selon laquelle l'hydraulique coloniale de la France pourrait être l'équivalent de celle des régimes autoritaires du XXe siècle (franquisme en espagne, soviets en URSS - mais on pourrait rajouter l'ouest des Etats-Unis) engagés dans une «*colonisation intérieure*» de leur territoire.

[34] Comme en témoignent nombre de parcours de haut-responsables, de fonctionnaire ou de techniciens de l'eau, revenus en France après la décolonisation. Ceci est illustré par la biographie d'un Ivan Cheret (un des « pères » de la loi de 1964) ou , plus localement, par celles de nombre de cadres des Sociétés d'aménagement (Société du Canal de Provence ou du Bas-Rhône Languedoc). Sur ce point également (Marié, 1992, 1993)

naturelles, par les technologies utilisées (barrages, canaux, digues) qui segmentent l'espace et par l'industrialisation de l'agriculture qui en résulte. Ce système de production conduit à l'instauration et contribue au maintien d'un « *système coercitif, monolithique et hiérarchique, où une élite détient le pouvoir par les capitaux et l'expertise qu'elle contrôle* » (Worster, 1986 : 7). D'autres travaux concernant la même aire géographique, se concentrent sur les mécanismes plus fins des relations entre cette société et ce pouvoir (McCool, 1994 ; Ingram, 1990) ou l'inscrivent dans le cadre plus large de l'histoire de l'Ouest américain (Reisner, 1993). Dans le contexte français marqué par une histoire hydraulique plus longue, les recherches mettent davantage l'accent sur les relations complexes, à la fois de domination et d'alliance, qui s'établissent entre les pouvoirs techniques - ou agro-directoriaux, selon la terminologie de Wittfogel- contrôlant les nouvelles infrastructures et les sociétés locales, détentrices d'une culture hydraulique plus ancienne (Marié, 1998).

Les trois dernières décennies apparaissent cependant comme le moment d'une remise en cause de ce modèle de la « *grande hydraulique* ». Les facteurs causaux évoqués sont divers : rareté croissante de la ressource, moindre disponibilité des capitaux nécessaire à la construction, progression des valeurs écologistes, politiques néolibérales et antiétatiques, etc. Tous contribuent à un titre ou à un autre à la crise de la configuration antérieure, qui se déclenche à différents moments selon les contextes nationaux. Aux États-Unis, la fin de ce qui est désigné comme « *the age of dam-building* » (Shad, in Reuss, 1993) est située au milieu des années soixante-dix (Rogers, 1993). Les transferts d'eau en Espagne font l'objet d'oppositions résolues à la même époque, à partir du milieu des années soixante-dix, tandis qu'en France la construction de nouveaux barrages apparaît dans les années quatre-vingt de plus en plus controversée. Cette rupture est caractérisée dans la littérature par différentes périodisations organisées de façon binaire : à la logique de l'exploitation des ressources se substitue une logique de gestion, au *development game* un *reallocation game* (Ingram, 1990), au modèle de l'aménagement, basé sur une « *politique de l'offre* » un modèle du *ménagement* (selon le mot de M. Marié) où l'objet central est « *l'eau-problème* » ou « *l'eau-patrimoine* ».

Une difficulté demeure cependant. Ces recherches s'accordent certes sur l'existence d'une rupture, ou d'une crise, entre moment de la conquête de l'eau, qui s'achève et temps de la gestion d'une ressource finie qui débute et se poursuit jusqu'à aujourd'hui. Mais ce dernier modèle est bien moins dessiné par les analyses historiques qui n'en donnent qu'une esquisse. La transition en cours et sa nature réelle engendrent en définitive plus de

questions et de réflexions que de caractérisations précises[35]. Succédant au « *divorce* » antérieur, des « *retrouvailles* » de l'eau et de la ville sont certes annoncées durant les années quatre-vingt-dix, via la « *renaturation* » des rivières, la « *redécouverte* » de l'eau dans les villes. Mais les affirmations ne reposent que sur le constat d'expériences ponctuelles, révélant une tendance plus qu'une réalité avérée (Vidal-Naquet, 1993). Si des « *nouvelles territorialités* » de la gestion publique de l'eau se dessinent, succédant à la crise de la « *gestion technique* » dont parle J.P Billaud, elles demeurent encore en voie de définition. La « *révolution des esprits* » et la « *nouvelle culture de l'eau* » supposée révélée par les avancées législatives (loi sur l'eau de janvier 1992 notamment) ne sont pas plus certaines : les auteurs recourent souvent au conditionnel, ou demeurent dans le registre performatif, lorsqu'il s'agit de décrire cette émergence (Marié, 1999).

Le caractère flou de cette nouvelle étape pose donc de nombreux problèmes de caractérisation. Face à l'impossibilité de livrer une image nette de l'évolution historique en cours, deux voies de sortie sont généralement choisies par les textes qui prennent acte de cette incertitude : soit l'analyste admet cette part d'ombre liée à l'état du monde social et des politiques ; il se concentre alors sur les problèmes *constitutionnels* que pose cette transition, au plan anthropologique, philosophique et institutionnel (de façon générale pour la politique d'environnement : Latour, 1999) ; soit l'analyste recherche des solutions permettant de réduire l'indéfinition du moment historique émergent et d'orienter l'institutionnalisation en cours, à la manière des savoirs pratiques qu'offrent les disciplines plus appliquées (droit, économie, gestion). Nous commencerons par présenter ces réponses spécifiques, avant de revenir sur la dimension constitutionnelle du processus de publicisation, qui offre un point de départ pour définir un cadre d'investigation propre à la science politique.

Le cadre juridique : propriété privée, publique et modes alternatifs

Les spécialistes du droit éclairent l'un des aspects du processs de publicisation (au sens défini ci-dessus) lorsqu'ils mettent en avant la spécificité du cadre juridique préexistant,

[35] C'est le constat que l'on trouve aux Etats-Unis dans nombre d'actes de collques ou de conférences du début des années 90 par exemple, reflexions collectives destinées à préciser la nature de ce nouveau moment historique. (Reuss, 1992 : 1-3). Sous une forme moins distanciée (Mission des assises de l'eau, 1992).

marqué par une longue histoire et une accumulation de dispositifs ; les auteurs se rejoignent en effet pour reconnaître que si le *« problème de l'eau » est relativement récent, les solutions s'agissant du droit sont très anciennes »*[36]. Ils soulignent de façon récurrente la structure complexe et hétéroclite du droit de l'eau, que l'on peut se représenter comme une série de strates juridiques, empilées au cours des âges, faites de règlements, de lois et de jurisprudences d'origines diverses. Le droit de l'eau apparaît en fait comme un droit de survivances, dans lequel *« la permanence des usages anciens, des conventions, accuse encore le poids des traditions »* (Gazzaniga, 1991 : 31).

Ce caractère s'exprime en particulier par un système de catégories héritées de l'histoire. Celles-ci structurent ce droit autour d'un clivage central opposant les règles organisant *l'exploitation* de la ressource en eau et celles devant assurer la *protection* de ce même élément. De façon traditionnelle, le droit et les outils de son exécution sont en effet marqués par la prépondérance des objectifs d'appropriation, publique ou privée, en liaison avec des entreprises d'exploitation de cette matière première[37]. Ce souci se traduit par une préoccupation constante des spécialistes du droit, attentifs à fixer clairement au plan juridique les modalités de son appropriation. « *Accessoire de la terre* » pour le juriste, l'eau est saisie comme une composante cruciale du système productif, agricole comme industriel et doit trouver sa place dans le régime de la propriété privée qui fonde ce système. Des controverses très intenses ont lieu par exemple tout au long du XIXe siècle, suite au bouleversement introduit par la Révolution française qui supprime la propriété féodale ; il faut alors résoudre juridiquement la question de l'appropriation légitime de l'eau des rivières, mais aussi de leurs lits et berges[38].

La principale difficulté du travail d'élaboration normative sur l'eau est la nécessaire prise en compte des « *lois de la nature* », ici celle de l'hydraulique, dans la production des règles. Le souci de clarifier les droits de propriété bute sur l'impossibilité d'imposer des catégorisations trop étroites ou trop rigides à cet élément, qui comme tous les fluides,

---

[36] (Gazzaniga et alii, 1998 : 10). Pour une exploration plus complète (Caponera, 1992) ; (Sironneau, 2001 : 197 sq).

[37] Ces constats rejoignent ceux formulé sur le droit de l'environnement dans lequel se reflète l'importance sociale du système de production et des impératifs d'exploitation de la nature. Les mesures de protection ne font ici qu'accompagner, modérer ou compenser les effet de cette nécessité première. De ce fait, «*le droit serait non seulement moins protecteur, mais continuerait à accélerer la banalisation de l'environnement, pour aboutir à l'artificialisation totale qui marquerait sa disparition*» (Untermaier, 1981 : 5). Voir aussi (Lascoumes, 1985 et 1994).

[38] Si les principaux fleuves navigables font partie du domaine de l'Etat depuis 1566 (Edit de Moulins), le reste du réseau hydrographique (les ruisseaux ou cours d'eau non-domaniaux) n'a pas de statut clair après l'abolition des coutumes et priviléges féodaux (1789) et jusqu'à la loi de 1898.

pose des problèmes spécifiques de découpage et de délimitation des entités visées (Gazzaniga, 1998 : 9 et 12) : *« l'eau est le symbole même de ce que l'on ne peut retenir en propre* ». Insaisissables, impossibles à enclore, les eaux courantes résistent, passivement mais efficacement, à une appropriation exclusive encadrée par le droit, et se rapprochant de ce fait de la catégorie des « *choses sans maître* » (Rémond-Gouilloud, 1989 : 119-123 et 129).

L'identité juridique de ces entités est donc forcément complexe : le propriétaire, quand il existe, ne peut disposer que des prérogatives de « *l'usager* », encadrées par des réglementations spécifiques. L'évolution des normes[39] suit alors un axe principal, compromis qui s'affirme au XIXe siècle et vaut jusqu'à aujourd'hui : si le modèle du bien privé approprié s'impose juridiquement pour l'essentiel, le droit vise aussi à « *réduire* [cette] *propriété, sans jamais la remettre en cause* » (Gazzaniga, 1998 : 17). Ainsi, nul ne peut être détenteur d'un droit de propriété absolu sur l'eau, sans contraintes posées par la loi à son usage, sauf rares exceptions (eaux de pluie tombant sur une propriété, eaux de sources captées) [40]. Résultat de ce compromis évolutif, le statut de certaines eaux demeure parfois juridiquement flou, voire hors du droit, comme dans le cas des eaux souterraines (Billet, 2001 : 404). La tension demeure dans le droit lui-même, signe du conflit entre objectifs sociaux contradictoires : le « *droit de l'eau a hésité et dans une certaine mesure hésite toujours entre la reconnaissance d'un droit de propriété et la réglementation d'un simple usage* » (Gazzaniga, 98 : 9) [41].

C'est par rapport à ce cadre qu'il faut comprendre la saisie juridique des transformations engendrées par la rareté croissante de la ressource aquatique à l'époque contemporaine. L'adaptation du droit à la nouvelle donne accentue la tendance réglementaire antérieure et poursuit la restriction des droits de propriété. La prise de conscience de la rareté conduit à voir dans l'élément naturel une *ressource commune*, qui ne peut être soumise au régime de l'appropriation individuelle sans limites, d'autant plus qu'il s'agit d'un bien vital pour la communauté (Rémond-Gouilloud, 1985 : 28). Le droit existant apparaît de plus en plus comme un droit organisant une gestion de la rareté. Celui-ci devient une « *entremise*

---

[39] Lois ou réglements de 1919 (hydroélectricité), 1935 (eaux souterraines), 1964 (pollutions), 1973 (inondation et pollution), 1984 (pêche), 1992 (milieux aquatiques).

[40] Après plusieurs décennies de débat, la loi de 1898, première grande loi sur les rivières, fonde le régime actuel qui garantit la propriété *du lit* à chaque riverain tout en conservant un statut non-appropriable aux *eaux courantes* (Gazzaniga, 1998 : 16 ; Barraqué 2002)

explicite entre intérêts concurrents » visant à assurer leur coexistence et donc la « *paix sociale* » (Billet, 2001 : 402 à propos des eaux souterraines). L'idée même d'une « *conciliation* » de ces intérêts, maintenant l'illusion d'une possible appropriation individuelle et d'accords entre titulaires de droits, apparaît désormais comme un leurre. L'intensité croissante des conflits entre usagers impose qu'il y ait nécessairement « *arbitrage* » entre usages et une nécessaire hiérarchisation entérinée par un acte juridique d'autorité. Or un tel régime de régulation ne peut laisser subsister un droit de propriété « *inviolable et sacré* » sur l'eau.

Cette tendance à la *domanialisation* des eaux (au sens de rattachement progressif au domaine public) va de pair avec un déclin progressif de la reconnaissance des droits individuels et une requalification des eaux en biens publics. Durant les dernières décennies, plusieurs pays ont reconnu le statut de « *patrimoine commun* » à la ressource, certains décidant jusqu'à la nationalisation des eaux (selon une loi espagnole en 1985, pour les eaux souterraines ; plusieurs cas en Amérique latine) ou leur domanialisation (Grèce, en 1987). Sans opérer une transformation aussi radicale, les Pays-Bas procèdent à une réduction progressive des droits individuels en affirmant ceux de la communauté sur la gestion de l'eau, de même que l'Allemagne fait du respect du bien collectif le critère essentiel devant gouverner les décisions administratives individuelles. En France, les obstacles politiques à cette domanialisation n'empêchent pas le Parlement d'accroître le pouvoir de l'exécutif en matière de limitation de certains usages (réforme de janvier 1992). Le mouvement de réduction des attributs du droit de propriété se systématise donc durant la seconde moitié du XXe siècle, indiquant une tendance avérée à la « *rationalisation des systèmes existants, du fait de la prise de conscience de la finitude de la ressource en eau douce* ». (Sironneau, 1998 : 302)[42].

Cette évolution générale du cadre juridique ne supprime pas les tensions antérieures qui s'expriment toujours au sein de la littérature par des débats portant sur les meilleurs outils, catégories ou procédures à promouvoir. Face aux transformations du rapport à l'eau et à la crise durable des régulations, le diagnostic de l'impuissance publique est

---

[41] A noter que cette situation n'est pas propre à la France ou à l'Europe. Dans beaucoup de pays, différents régimes de droit se juxtaposent, comme aux Etats-Unis , où la doctrine de la *prior appropriation* vaut à l'Ouest tandis que celle des *riparian rights (*droit d'usage) prédomine à l'Est, hérité de la tradition anglaise.

[42] Voir aussi (Burchi, 1991). Dans le monde anglo-saxon (Royaume-Uni et partie Est des Etats-Unis, Canada). L'attachement au système des «droits de riveraineté» (*riparian rights*) , n'empêche pas une évolution vers un système accordant une place plus grande aux autorisations administratives (Sironneau, 2001 : 210-211 ; Brubaker, 1997).

commun à de nombreux auteurs mais les causes avancées varient ainsi que les solutions proposées pour corriger les dysfonctionnements du droit et de son application. En simplifiant amplement, à des fins de clarté, trois grandes catégories d'outils mobilisent les réflexions sur le droit de l'eau actuel et structurent les débats dans ce domaine.

Le premier type de piste explorée part d'une critique du caractère essentiellement symbolique et peu effectif du droit de l'eau existant. Le contrôle des comportements organisé par les textes est considéré comme peu rigoureux puisque beaucoup de dispositions réglementaires restent inappliquées[43] ou se révèlent inefficaces, des possibilités d'évasion réglementaire étant prévues via des mécanismes de dérogation et de conciliation (Lascoumes, 1993). La faiblesse de moyens de contrôle et l'absence de réelle volonté d'intervenir grèvent ici fortement la mise en œuvre [44]. Face à ce « *droit de surface* »[45], il s'agit alors d'accroître les capacités collectives d'intervention, et de développer des outils juridiques plus puissants et mieux adaptés aux pratiques et aux situations à réguler. Les propositions peuvent privilégier en particulier le renforcement du cadrage juridique concret permettant de prendre en compte la spécificité des situations, tout en accroissant le degré de contrainte[46].

Une seconde série de propositions prend au contraire acte de l'échec de la voie réglementaire et étatique et tente d'explorer des voies alternatives, comme la généralisation de droits de propriétés sur les milieux. Partant du postulat que la poursuite de l'intérêt individuel prime sur la recherche du bien-être collectif (Hardin, 1968), elles se proposent de réduire la part du droit et des réglementations *a minima* : « *pour chaque ressource environnementale, on devra systématiquement se poser la question de savoir si la mise en œuvre renouvelée de droits de propriété ne serait pas la meilleure façon de sauvegarder la nature mais aussi la liberté de l'homme* » (Falque, 1996 : 1). En attribuant aux ressources naturelles le statut de bien privé, l'objectif affiché est d'agir à une échelle plus adéquate et d'utiliser comme principal moteur la défense de l'intérêt individuel. Les

---

[43] Plusieurs articles de la loi de décembre 1964 sont ainsi restés lettre morte, notamment ceux relatifs aux établissement publics de bassin, précurseurs des Commissions/Communautés locales de l'Eau (loi sur l'eau de janvier 1992).

[44] Voir notre chapitre premier sur ce point.

[45] Le « *droit répressif de l'environnement reste innefficace parce que timoré et ouvert à tous les accomodements* » ; il est marqué par une «*dilution des normes*» et une «*dégénérescence des catégories*» (Untermaier, 1981 : 8 et 97)

[46] Pour les zones humides (Romi, 1992 : 55 sq) ; sur l'élaboration de dispositifs associés, de nature incitative conventionnelle ou contractuelle (chartes, contrats, accords entre puissance publique et acteurs privés : (Billet, 2001 : 414-415) pour les eaux souterraines ; (Godard, 1981) pour une première présentation globale de ce positionnement).

moyens offerts par la technique peuvent dans ce cadre résoudre les problèmes relatifs au caractère difficilement saisissable de l'eau : certains parlent ainsi de « *droits de propriété fécondés par la technologie* » (Falque et Massenet, 1996 : 10, citant Epstein).

Enfin, un certain nombre d'analyses s'efforcent de construire des systèmes de gestion et de régulation à partir de catégories juridiques nouvelles, qu'il s'agit de faire émerger ou de faire renaître : les travaux relatifs au concept de « *patrimoine* » s'inscrivent dans ce mouvement de pensée, comme « *qualification et régime qui s'inscriraient dans la logique mixte du collectif* » (Ost, 1995 : 100), ou ceux affirmant la pertinence dans le cas de l'eau des catégories de « *res communis* » (Barale, 1965 ; Billet, 2001 : 405) ou de « *res nullius* » (Barraqué, 2002 : 6, 12 notamment). Ce faisant, ces réflexions tentent de soustraire l'eau à l'opposition dichotomique entre chose appropriable, gouvernée par les intérêts particuliers, et chose publique, incluse dans le domaine public (c'est-à-dire propriété de l'État) ou soumise à une réglementation centralisée. Elles constituent donc des tentatives pour définir une « *classe des choses qui ne peuvent admettre de propriété proprement dite* » (id.) auxquelles s'appliquerait un régime de droit particulier défini par différents caractères : droit d'user mais non d'abuser de la ressource commune, accompagnée d'une participation de la communauté des usagers à la décision, « *comme droit de regard que la population est en droit d'exercer sur la gestion tant publique que privée de la nature et du cadre de vie* », (Ost, 1995 :100). Ceci suppose l'instauration de droits d'information, de procédures de concertation formalisées et de droits de recours devant la justice.

L'approche économiste : répartition d'un bien rare et instrumentation

L'émergence d'un courant d'analyse en science économique sur l'eau s'opère ans dès le milieu des années cinquante alors que les problèmes de pollution se développent dans les pays industrialisés et que les conflits sur certains usages tendent à s'y intensifier. Des réflexions sur la gestion des ressources naturelles, dont l'eau, sont menées aux États-Unis à cette époque. Elles participent également du souci d'assurer une mobilisation efficace

des biens naturels comme matière première et de garantir l'autonomie du pays dans un contexte de guerre froide[47].

Le centre de gravité des recherches en économie sur l'eau se déplace à ce moment, En même temps que s'opère une prise de conscience qu'il ne s'agit plus d'une ressource inépuisable dans un système productif en forte croissance, mais d'un bien rare. Durant la période antérieure, du milieu du XIXe au XXe siècle, l'objectif principal de la production de connaissance bureaucratique sur l'eau est d'accompagner la prise de décision publique en matière de financement de grandes infrastructures (barrages et canaux, équipements hydrauliques, irrigations). Ces études nourrissent un courant de recherche dans des administrations et des institutions attachées, portant principalement sur les modalités des calculs « coûts/bénéfices » devant justifier les choix d'investissement (Porter, 1995 ; Shallat, 1994). Durant la période qui s'ouvre dans les années cinquante, le souci d'organiser rationnellement la gestion de la rareté conduit à orienter la réflexion vers deux autres types d'outils économiques : d'une part l'évaluation monétaire des ressources aquatiques dans leurs différents aspects (quantitatifs, qualitatifs, esthétiques, récréatifs.), d'autre part, les mécanismes permettant de prendre en compte cette dimension et de corriger les « *défaillances de marchés* » à cet égard. Comme le confirme Jean-Philipe Barde, ces deux derniers axes structurent de façon majoritaire et durable les réflexions des économistes de l'environnement, ainsi que les débats qui traversent la littérature de science économique dans ce domaine (Barde, 1992). Le premier axe correspond à « *l'élaboration de techniques de valorisation en termes monétaires des phénomènes d'environnement et* [à] *l'application des analyses coûts avantages* » ; cela conduit dans le domaine de l'eau à des efforts multiples visant à quantifier différentes valeurs (fonctions remplies ou dégradations subies par l'eau), à chiffrer et comptabiliser les actifs aquatiques ou les pollutions. Par la suite, l'évaluation de ces actifs naturels s'affine et se complexifie, tout en étant l'objet de critiques croissantes, formulées à partir d'un point de vue économique ou plus sociologique.

Des développements alternatifs s'ébauchent dans ce domaine à partir du milieu des années quatre-vingt, pour prendre en charge les nouvelles fonctions des hydrosystèmes (usages de loisirs, maintien en l'état des écosystèmes) et en assurer la prise en charge

[47] « *Resources for the Future* » est un *think thank* spécialisé dans les questions de gestion des ressources naturelles et créé en 1952. Financé à l'origine par la Fondation Ford et basé à Washington D.C. il constitue le creuset de cette réflexion, accueillant notamment Allen V. Kneese qui publiera plusieurs ouvrages centraux, bénéficiant d'une audience internationale Voir (Kneese, 1968).

dans les modélisations économiques (Fredericks, 1986). Poussé à son extrême, cet effort de quantification peut concerner l'hydrosystème dans son intégralité, au sein d'une nouvelle discipline forgée à l'occasion : *l'hydroeconomics* (Merett, 2002). Cette dernière tentative présente la caractéristique de privilégier une remise en question des approches néoclassiques et rejoint un courant plus large tendant à intégrer la dimension sociale et institutionnelle des relations économiques créées par l'eau.

Le second axe s'attache à « *la conception et la mise en place d'instruments des politiques d'environnement* ». Ceci conduit les auteurs concernés à s'intéresser à la formulation de dispositifs visant à corriger les défaillances des marchés par le biais de taxes, de redevances ou d'autres formes d'interventions fiscales afin d'intervenir directement dans les circuits financiers liés à l'eau. Il s'agit alors par le biais de mécanismes spécifiques d'exercer un pouvoir régulateur sur la répartition du bien naturel, jusqu'alors laissé en dehors de la sphère des échanges marchands. Dès le début des années soixante, des hauts fonctionnaires français mobilisent une littérature d'origine essentiellement nord-américaine et développent des recherches sur le « *prix de l'eau* ». Comme les membres du *think tank* « *Resources for the future* », ils se proposent d'offrir une solution de type économique aux problèmes d'usage de l'eau, qui commencent à être posés publiquement en France à cette époque[48] : « *Il faut gérer la qualité des eaux au mieux, compte tenu des moyens dont dispose la nation. Il s'agit bien là d'un problème que la théorie économique peut aider à résoudre* »[49].

Ce développement d'instruments économiques engendre également des débats scientifiques dans le milieu des économistes qui se focalisent sur 'l'outillage' de la nouvelle politique de l'eau. Un des sujets les plus étudiés concerne le système des redevances sur pollution, qui traduit concrètement le principe pollueur-payeur (PPP) pensé comme un moyen pour assurer la prise en compte des « effets externes » (ou « externalités ») des activités productives. L'évaluation de ces externalités pose de nombreux problèmes puisqu'il s'agit de mesurer le *coût social global* d'une activité productive (et non seulement ses coûts de production pour l'entreprise) en faisant entrer en ligne de compte les conséquences économiques de celle-ci sur *d'autres activités* de production ou de consommation (surcoûts liés à la pollution ou à la rareté de l'eau, par exemple). La non-applicabilité de ce principe à 'l'état pur' (« *toute externalité doit être*

[48] C'est le cas de H. Lévy-Lambert ou de Ivan Cheret par exemple. (Maréchal, 1986 : 19-20)

[49] Préface de H. Lévy-Lambert à (Kneese, 1967 : XIII)

internalisée ») est rapidement constatée lors de la création et de la mise en place des Agences de l'eau en 1966, tentative de traduire concrètement ce principe[50]. Mais les discussions scientifiques se prolongent sur les conditions d'un usage efficace d'un *mécanisme* [51] de redevance pour pollution, sorte de version modeste du principe pollueur-payeur.

Un autre outil constitue également un objet de controverse et engendre une littérature scientifique et institutionnelle conséquente : le diptyque formé par les marchés de l'eau et les droits de propriétés. La mise en place de formes de marchés des droits d'eau ou de droit à polluer offre matière à débat en Europe et aux États-Unis à partir des années quatre-vingt (Anderson, 1983 ; 1989). Les mécanismes de marché sont vus alors comme un outil efficace de réallocation des ressources en eau, dans un contexte de rareté croissante. Ce courant se développe davantage dans le monde anglo-saxon qu'en France, où il ne trouve que quelques adeptes (Falque et Massenet, 1997). Dans le même temps émerge une littérature critique, en dehors toutefois de la science économique, qui condamne ces options conduisant à la 'marchandisation' de l'eau (Laimé, ; Lewis, ; Maud and Barrow,). En lien avec ces débats, certains auteurs s'intéressent plus particulièrement dans les années quatre-vingt-dix à la question du financement des infrastructures liées à l'eau (réseaux d'alimentation en eau potable ou d'assainissement) ; ils mettent en particulier l'accent sur les montages institutionnels, publics comme privés, permettant de résoudre les problèmes de financement de ces grands équipements (voir notamment Barraqué, 1997).

Les approches gestionnaires : description du champ des acteurs et recherche de politiques intégrées

Un nombre important de textes rattachés aux sciences de la gestion, entendues au sens large, offre un troisième corpus disciplinaire autour des questions de la régulation des usages de l'eau. Cette orientation de recherche est plus récente puisqu'elle émerge dans les années quatre-vingt et suit des lignes de problématiques moins nettes que la littérature

[50] Sur ce point voir (Le Bourhis, 1999). La configuration institutionnelle définitive des Agences financières de bassin (selon leur nom de l'époque) résulte non du principe pollueur-payeur mais de négociations menées entre 1966 et 1974 avec les principaux pollueurs, dont les industriels et les villes. L'internalisation des externalités n'est donc que très partielle et dépend de critères qui ont peu à voir avec les exigences du marché ; dans ce cas, les capacités et la volonté d'investissement des grands industriels et des collectivités locales, qui n'acceptent *in fine* le système des Agences que lorsque celles-ci sont réduites à un système de mutualisation des coûts de la dépollution (voir plus largement sur ce thème (Barraqué, 1997) et (CGP, 1997)).

[51] (Martin, 1993) ; (Sadeleer, 1999) ;

rattachée au droit ou à l'économie, disciplines davantage constituées. Les analyses de ce courant prennent directement pour objet les situations de gestion, de nature le plus souvent conflictuelles qui émergent alors que l'eau devient un bien rare, ce qui les conduit à s'intéresser aux nouvelles valeurs et aux nouveaux acteurs venant modifier le jeu préexistant de la régulation des eaux. Ce cadrage privilégie donc les terrains d'étude où la gestion de l'eau est dysfonctionnelle ; il vise alors à comprendre la nature des crises et à proposer des modalités de résolution de celles-ci. L'investigation empirique de ces situations, sous forme d'études de cas sur des territoires limités, offre un support à des généralisations permettant de mettre en lumière des modèles de gestion (Ollagnon, 1984 ; Mermet, 1992 ; Barouch, 1987).

Les périodisations utilisées le plus couramment reprennent la rupture marquée par l'irruption des préoccupations environnementales et leurs effets de basculement autour des années soixante-dix. À cette crise correspond une évolution des modes de gestion selon un découpage temporel identique : on passe ainsi chez G. Barouch d'un système basé traditionnellement sur une décision « *mono-acteur* », à l'émergence du « technocrate éclairé » durant la décennie 70, étape amenant à une situation de négociation « multi-acteurs » en voie de s'imposer dans la décennie suivante (Barouch, 1987 : 140-150). Des phasages avancés par d'autres auteurs relèvent d'un même cadre de perception : pour L. Mermet, le système de gestion de l'eau est à l'origine fondé sur la multifonctionnalité des rivières mais il laisse la place à l'époque moderne à un système de « grands équipements avec cloisonnement des fonctions et appauvrissement des usages » ; celui-ci est concurrencé depuis par un système en émergence autour d'un « nouvel équilibre (..) un nouvel état du milieu avec de multiples fonctions et acteurs » (Mermet, 1992 : 166). Cette découpe chronologique peut être rapprochée d'une autre typologie du même auteur (id : 76) qui voit historiquement trois régimes de gestion : un « régime de jouissance », lié à un rapport de « cueillette », et d'usage de la nature sans investissement ; un « régime de pilotage », où s'instaure un rapport de domination à l'écosystème réorganisé en vue d'une utilisation généralement mono fonctionnelle (agriculture moderne, barrages) ; enfin un « régime d'intégration », marqué par un rapport d'interdépendance, de « co-évolution », de « gestion soigneuse » où par exemple, « agrosystème et écosystème se confondent » comme dans le milieu rural traditionnel[52].

[52] D'autres périodisations proches sont proposées. Voir par exemple, (Barraqué, 2001) concernant les «3 âges» de l'industrie de l'eau, dont le dernier correspond à l'époque contemporaine et est caractérisé par la

L'analyse met en valeur les aspects microsociaux et organisationnels des situations étudiées, s'opposant aux dimensions juridiques, institutionnelles ou techniques, mises en avant par les discours officiels[53]. La recherche conduit donc à décrire les logiques (« rationalités », « stratégies », « perspectives ») des acteurs en interaction dans le contexte étudié, leurs appartenances institutionnelles, les contraintes et les ressources qui structurent le cadre décisionnel, mais aussi les dynamiques d'alliances et d'opposition, la formation de « jeux bloqués » ou l'émergence de compromis[54]. Ce souci conduit à la production de différentes modélisations du jeu des acteurs dans les situations de gestion des eaux et conduit à opérer une cartographie du « système d'acteur » lié à l'eau. Ces techniques de description et d'analyse sont fortement orientées par un souci pragmatique de maîtrise cognitive et pratique du champ des intervenants concernés ; elles serviront d'ailleurs de base pour outiller des politiques publiques élaborées ultérieurement[55].

Le tronc de référence principal des travaux cités est constitué par le courant de *l'ingénierie environnementale*, née aux États-Unis durant les années soixante. Condensé dans l'ouvrage fondateur de Ian Mc Harg, « *Design with Nature* » (1969), ce courant s'inscrit dans la tradition des études techniques de rivière, menées par les ingénieurs publics aux États-Unis (*Army Corps of Engineers*) depuis le début du siècle. Ce premier effort de cartographie analytique de l'espace, de ses ressources et de ses dangers est prolongé dans l'après-guerre en intégrant les préoccupations environnementales naissantes et les nouveaux usages de masse du territoire, à visée esthétique et récréative pour l'essentiel. L'outil de travail essentiel des promoteurs de cette approche prend d'ailleurs la forme de séries de cartes, s'efforçant d'intégrer graphiquement les différents points de vue et exigences des multiples groupes ou bureaucraties désormais concernés

---

«gestion de la demande», contre les phases antérieures, axées sur la production d'équipements (à des fin de maîtrise quantitative ou qualitative de l'eau).

[53] Voir la critique de la culture ingénieuriale à laquelle se livre (Kelley, in Reuss, 93) dans le contexte américain ; de même l'attaque contre les «langages formalisés» par (Barouch, 1987 : chapitre 2) incluant les registres réglementaires, techniques : ou contre «l'approche envirocratique» de (Mermet 1992 : 78). Les niveaux analytiques et prescriptifs ne sont cependant pas distingués dans ces réflexions

[54] Ces remarques valent surtout pour le cas français, où l'influence des travaux de Crozier et Friedberg, repris par G. Barouch, est importante et sous-tend beaucoup de travaux. Une grille issue de la tradition pluraliste en science politique est plus fréquente aux Etats-Unis, avec une attention moins forte aux logiques organisationnelles.

[55] Voir par exemple aux Etats-Unis, les procédures de concertation multipartites (Bay-Area Council, 1998) et en France le « Guide méthodologique » sur la planification de l'eau (SAGE) accompagnant la loi sur l'eau. Celui-ci est élaboré par un cabinet de consultants (Titane) pour le compte de la Direction de l'eau du Ministère de l'environnement en 1992 ; il inclue des « tableaux d'acteurs » inspiré de l'approche gestionnaire, qui doivent être dressé par les metteurs en œuvre afin de mieux maîtriser le champ local des acteurs de l'eau.

par l'usage de l'espace. En France, au début des années soixante-dix, l'importation de ces pratiques s'opère sous la forme d'un ensemble de propositions promouvant la « *planification écologique* »[56] du territoire puis la « *gestion patrimoniale* » des milieux. La publication d'une série d'études de cas, portant notamment sur la nappe d'Alsace et plusieurs rivières, est l'occasion de développer un *modèle de décision et de gestion*, entendue au double sens de représentation analytique du réel et de système de recommandations[57]. Cette branche française demeure dynamique et structure un courant de recherche toujours actif[58]. Ce modèle d'analyse a été cependant l'objet de critiques portant sur la validité conceptuelle et pratique du cadre élaboré. Dans sa thèse sur la gestion intégrée de l'eau, Nathalie Lewis met ainsi en doute la solidité des postulats qui fondent cet ensemble de travaux en gestion et s'interroge sur les fonctions détournées qu'une telle modélisation pourrait jouer ; celle-ci pourrait notamment assurer la relégitimation de situations de domination technicienne, par un discours valorisant en apparence l'ouverture et la transparence, mais tentant en réalité d'orienter les comportements des acteurs locaux (Lewis, 2001). Des remises en cause identiques sont développées par d'autres chercheurs (Vitali, 2000 ; Aspe, 1995), qui soulignent les effets pervers d'une méthodologie présentée comme intégratrice et devant ouvrir la gestion de l'eau à de nouveaux acteurs, mais dont l'application tend à reproduire la répartition existante des pouvoirs

De l'accompagnement à l'examen du processus de publicisation

En s'efforçant d'accompagner et de soutenir l'évolution des politiques de l'eau, la littérature spécialisée saisie dans ses différentes dimensions disciplinaires a fait mieux apparaître le processus de publicisation de l'eau, en offrant en particulier offrant une image plus nette des phénomènes concernés. Il s'agit à présent de situer le point de vue spécifique et différent d'une approche de science politique de ces phénomènes, à partir de laquelle nous pourrons définir l'objet spécifique de la présente recherche. Pour cela on s'appuiera d'une part sur une évaluation à cette aune des cadres disciplinaires, en tentant

[56] Voir le numéro de la revue Métropolis (1974, N°7) consacrée à ce thème avec les articles de T. Sprecher, M. Falque notamment. On trouve également ce thème développé dans plusieurs numéros spéciaux de la revue *Aménagement et Nature*.

[57] Voir en particulier les travaux de H. Ollagnon, J.M Natali .

[58] Voir les travaux de M. Galle, J-M Dzidzicki ou Jean-Baptiste Narcy.

d'identifier les questions qu'ils laissent dans l'ombre et qu'il sera utile d'explorer. D'autre part, on cherchera dans les travaux de science politique existants quelles pistes peuvent être mobilisées si l'on souhaite comprendre les déterminations spécifiquement politiques qui s'exercent sur la régulation collective de l'eau.

Il ne s'agit évidemment pas ici de corriger les grilles adoptées par les différentes disciplines, en mettant en exergue ce que chacune tend à effacer du phénomène étudié. Il est cependant une base commune et un point de départ identique à ces différentes approches qui peut faire l'objet d'une réinterrogation, à des fins d'éclaircissement. Toutes se rejoignent en effet sur un constat, implicite ou explicite, concernant la transformation historique à l'œuvre. Toutes proposent une modélisation à grands traits de cette évolution ; beaucoup dessinent les dispositifs, outils, procédures ou conceptualisations permettant de saisir et de diriger cette évolution, de lui donner forme et contenu. L'impératif d'une intervention collective s'impose ici, dont seuls les outils et les formes sont en débat, quant à leur validité ou à celle de la théorie explicative du réel qui les fonde. La rareté croissante de l'eau, la nécessité de sa gestion apparaissent comme deux données historiques fondamentales non discutées

Ce faisant, cependant, aucune analyse n'interroge ces évidences et le processus lui-même qui les imposent comme telles. Débattant de sa direction et de son sens, les différentes approches s'accordent finalement implicitement sur la nature de la transformation historique en cours, faisant de l'eau un bien rare devant faire l'objet d'une régulation collective accrue. Ce n'est éventuellement qu'en marge des analyses, qu'apparaissent certaines remarques portant sur ce socle commun placé au fondement de ces recherches. Dans les textes rattachés aux sciences de la gestion, le changement plus global en cours est ainsi évoqué cursivement, via la mention des évolutions objectives de l'environnement naturel - la dégradation des milieux étant associée à l'accroissement de la pression des usages – et l'émergence de préoccupations écologistes, agissant comme une incitation au changement des pratiques. Mais les mécanismes qui interviennent ne sont pas en eux-mêmes analysés et semblent aller de soi. Tout au plus, l'analyste propose-t-il de contribuer à ce processus d'émergence, reconnaissant par là sa contingence, *en appelant* à l'adoption d'une nouvelle culture technique ou de nouvelles façons de penser (Mermet, 1992). L'évocation de cet arrière-plan politique est plus rare encore dans le cas du droit et de la science économique ; les analyses prennent ici, le plus souvent, simplement acte de l'évolution sociétale et de la 'croissance des préoccupations

environnementales'[59] qui servent à appuyer les réflexions ou la conception d'outils en faveur de cette cause commune.

Ces savoirs ont donc en commun une orientation politique implicite, qui se traduit par la non remise en question du mouvement environnementaliste, jugé à la fois comme un processus inéluctable et relativement transparent quand à son essence. Cette caractéristique commune a alors pour effet d'obscurcir tout un pan de la réalité des phénomènes concernés. À la recherche d'outils de modélisation ou de rationalisation de la transition en cours, ces perspectives manquent de distance pour rendre compte de cette dernière. Cet accrochage étroit de certains savoirs spécialisés à la cause environnementale a été déjà mis en lumière dans le cas des sciences dures, montrant le rôle crucial joué par les ingénieurs-hygiénistes, les naturalistes ou les climatologues dans l'évolution des politiques [60]. Mais le rôle des sciences sociales a été moins souvent mis en lumière, malgré son importance. Cet accrochage est pourtant souvent explicite, comme l'illustre la citation suivante d'un économiste :

« Les sciences humaines, notamment la sociologie, la psychologie l'histoire et l'économie apportent une compréhension des mécanismes sociaux. Celle-ci peut être mise au service d'une action plus efficace, elle peut nous éviter (...) de répéter les erreurs qui ont conduit à des situations bloquées (…) [et à] concevoir des institutions ou des mécanismes de régulation capables de s'adapter à de telles évolutions » (Point, in Aspe, 1998 : 96 ; Point, 1999).

Dans le domaine de l'eau plus particulièrement, de nombreux indices révèlent une forte interaction, productrice d'effets à double sens, entre la puissance publique et la recherche en sciences humaines. Ces effets sont avérés aux États-Unis, comme le montre la description détaillée que donne Martin Reuss de la construction scientifico-administrative d'une science de la gestion de l'eau[61]. Dans le cas de la France, la formation d'un axe de recherche dans ce domaine apparaît aussi liée à une conjonction forte entre intérêts

---

[59] Voir cependant les remarques de J. Untermaier – exception qui confirme la règle, s'agissant d'un juriste militant - sur la nécessité d'une réelle transformation sociale et politique *à faire advenir* pour que le droit de l'environnement évolue. Mais cette nécessaire «*révision des options sociétales*», loin d'être acquise, reste dans le domaine du hors-droit (Untermaier, 1981 : 73).

[60] Parmi de nombreuses références possibles : (Fabiani, 1985 et 1986), (Allard, 1998), (Picon, 1998), (Latour, 1994).

[61] (Reuss, 1992 : 129). Un programme de recherche (« the Harvard Water Program ») est élaboré a partir de 1955 à l'université d'Harvard. Il se donne pour objet de fonder cette science, en faisant collaborer économistes et politistes (comme A. Maass), en collectant des financement de la Fondation Rockfeller,

administratifs et objectifs de recherche, notamment dans l'exploration et la promotion de certains modèles, comme la « gestion intégrée de l'eau »[62]. Ainsi, de façon assez générale, les différentes disciplines ont vu leurs questionnements fortement structurés par les exigences de la politique à mettre en place et par l'évolution sociétale du rapport à l'eau à laquelle cette dernière répondait.

Prendre conscience de ce biais permet d'envisager une voie offrant un autre type d'éclairage. Il s'agirait alors d'interroger le processus de publicisation lui-même, en s'efforçant d'en comprendre la logique, les mécanismes et les facteurs déterminants. Ce qui est apparu essentiellement comme une toile de fond devient alors le point de focalisation de l'analyse. Pour poursuivre dans ce sens, deux types de recherches offrent des ressources d'objectivation de ce processus et peuvent aider à sa mise en carte à des fins d'analyse : d'une part, les travaux opérant une première rupture avec l'implicite des recherches sur l'environnement, en problématisant la question de la régulation de ce secteur ; d'autre part, les modélisations offertes en sciences politiques pour comprendre le changement public et qui proposent plusieurs séries d'hypothèses sur les mécanismes concernés, en particulier dans le domaine des politiques environnementales. Si les premiers apports ne nécessitent qu'un rapide aperçu mettant en lumière la rupture opérée, les seconds doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi, de nature critique, afin d'identifier les questionnements les plus pertinents pour notre objet.

En se concentrant sur les activités bureaucratiques proprement dites, un premier corpus de travaux offre l'avantage de montrer le caractère problématique des processus de mise en œuvre des régulations, ce que la plupart des discours spécialisés cités tendent à effacer. Ces recherches sur les dispositifs publics dans le secteur de l'environnement et sur les difficultés qu'ils rencontrent aident à faire apparaître les médiations qui s'intercalent entre l'évolution sociale du rapport collectif à l'eau et l'action publique, dont le développement répond à des logiques autonomes. Ils conduisent aussi à remettre en question l'image projetée par les discours publics environnementalistes mais aussi par les énoncés législatifs et réglementaires propres à ce secteur administratif.

---

mais aussi du Bureau of Reclamation, de l'Army corps of Engineers, et d'autres agences fédérales partie prenantes.

[62] Les thèses produites jusqu'içi sur ce thème ont peu développé cette interrogation. Le travail de N. Lewis (Lewis, 2000) critique la notion mais n'offre pas de système d'hypothèses ni les élements empiriques qui permettrait de comprendre les ressorts de cette politique. De même la thèse de J.F Deroubaix (2004) offre des éléments de description de ce mouvement mais sans pouvoir les assembler dans un schéma explicatif.

En effet, ces derniers ont fait l'objet très tôt d'analyses critiques, qui ont souligné la distance entre les textes centraux et la réalité des pratiques administratives concrètes, notamment dans le contrôle de la pollution des eaux et de la hiérarchisation des usages (Suppiot, 1975 ; Rollet, 1977). À partir d'autres cadrages conceptuels, des travaux postérieurs ont analysé plus finement les logiques à l'œuvre dans ces activités et exploré les principaux déterminants du travail administratif de régulation des pollutions (Lascoumes, 1994). Ces résultats dans le cas français sont convergents avec une large littérature issue de la sociologie du droit anglo-saxonne qui a mis en lumière le décalage existant entre les outils de régulation et les pratiques effectives des régulateurs – celles-ci étant déterminées par des facteurs multiples et se définissant en situation, dans l'interaction en face à face avec l'administré (industriel, agriculteur, maire etc.).[63] Dans un sens moins analytique, de nombreuses études ont été également consacrées à la comparaison des différents modes d'intervention mettant en parallèle les outils ou dispositifs de contrôle (réglementaires, incitatifs, organisationnels) en évaluant leur efficacité respective.[64]

Au-delà des multiples enseignements empiriques qu'apportent ces recherches sur les tâches concrètes de régulation, elles offrent dans leur ensemble l'image d'un processus de *transformation des régulations* plus complexe que celui que nous offraient les approches spécialisées abordées auparavant. Loin d'accompagner par des régulations efficaces l'évolution des rapports collectifs à l'eau, au prix de quelques adaptations, l'action publique environnementale se présente au prisme de ces travaux comme un univers autonome de pratiques, dont les liens avec les évolutions sociétales doivent être explorés avec attention. Il est alors indispensable de mettre en lumière les logiques propres de cette traduction, la dynamique de l'action publique comme les changements qui s'y opèrent. Cela nécessite de tourner le regard vers un second groupe de travaux, plus à même d'éclairer cette zone d'ombre.

*

[63] Cette réflexion est initiée par (Hawkins, 1984). On trouve une synthèse dans (Hutter, 2001). Pour un étude sur l'ensemble des Etats-Unis, concernant la mise en œuvre du Clean Water Act : (Hunter& Waterman, 1996). En France, voir dans le cas des inspecteurs des installations classées (contrôle de la pollution) ; (Bonnaud, 2005).

[64] Parmi d'autres (Bressers, 1988 ; Bodiguel, 1996); voir également les principaux rapports d'évaluation des politiques de l'eau (Meublat, 1990 et 1995) ; (Comissariation général au Plan, 1997 ; Cour des Comptes, 2001).

Parmi les nombreuses grilles théoriques appliquées spécifiquement à la modélisation des politiques de l'eau, trois branches principales se dégagent, qui correspondent aux grands courants abordant les problèmes de changement dans l'action publique[65].

La première approche rassemble les recherches néo-institutionnalistes s'inscrivant dans la lignée des réflexions d'Elinor Ostrom (Ostrom, 1990 et 2000 ; Bernauer, 2000) portant sur la gestion de ressources partagées (*Common-pool resources*). Ce courant occupe une place centrale dans le champ des recherches sur l'action publique au niveau international. La seconde, rassemble les travaux fondés sur le modèle des réseaux ou des coalitions, (*policy networks*, *policy communities*, *advocacy coalitions, iron triangle*) dont les principaux représentants ont fréquemment utilisé les questions de l'eau comme terrains d'enquête (notamment J. Richardson, P.A Sabatier, H. Bressers, H. Ingram) [66]; enfin le dernier ensemble réunit une série de recherches caractérisées par l'accent placé sur les aspects « *discursifs* » ou « *cognitifs* » des politiques publiques, courant qui a connu un développement important en France (Muller, 2002). Nous présenterons rapidement ces axes de recherche avant de synthétiser leurs apports pour la présente enquête. Cela conduira à appliquer un regard critique sur ces propositions, travail préalable à la construction d'une modélisation plus adéquate du processus d'institutionnalisation étudié.

Le premier ensemble de travaux de type néo-institutionnaliste se focalise sur les formes d'action collective et sur leur émergence en réponse à des situations d'interdépendance provoquées par l'usage de ressources partagées. Symbolisée par les travaux d'E. Ostrom, cette approche a connu de très nombreuses applications et continue à inspirer des recherches jusqu'à aujourd'hui. Tout en raisonnant dans un cadre économique, inspiré par la théorie des jeux et celle de l'acteur rationnel, elles marquent le dépassement de l'approche individualiste privilégiée par les économistes néoclassiques. Une attention particulière est portée aux institutions qui permettent, au-delà de la poursuite du strict intérêt individuel, d'expliquer la résolution des problèmes de l'action collective, notamment la coordination entre agents, et donc un usage durable des ressources partagées. Fondé sur des recherches empiriques de grande ampleur (plusieurs centaines de cas), ce courant a permis de valider de façon systématique les hypothèses affirmant le

[65] D'autres formes de modélisations existent ; nous n'avons retenu ici que celles qui avaient abordé la question de l'environnement puisqu'il s''agissait d'évaluer dans quelle mesures elles parvenaient à résoudre les problèmes spécifiques à ce domaine et à sa régulation.

[66] Ce courant peut se rapproche de la théorie dominante en France dans l'analyse des politiques publiques, développée par M. Crozier et J.C Thoenig, dont les «systèmes d'action concret» ont été rapprochés des «policy communities».

caractère déterminant des institutions dans ces contextes. Contrairement aux prévisions de la théorie classique (Hardin,) Les collectivités étudiées, souvent de taille réduite (de quelques centaines à quelques milliers d'individus) montrent leur capacité à engendrer des règles d'usage effectives grâce à des mécanismes d'auto-organisation, sans nécessairement l'intervention d'un acteur extérieur et/ou d'un niveau hiérarchique supérieur tel que l'État (Ostrom, 2000). S'inscrivant dans ce cadre de référence, des travaux plus récents se sont efforcés d'enrichir ce modèle, en considérant parallèlement aux mécanismes économiques purs (théorie de l'acteur rationnel), l'influence des différents niveaux d'administration (politiques publiques de l'État ou d'autres autorités publiques) et de l'ordre juridique préexistant (droits de propriété ou d'accès à l'eau) qui s'imposent aux collectivités étudiées[67]. Cet ensemble de paramètres a été théorisé au travers de la notion de « *régime institutionnel de ressources naturelles* » visant à décrire de façon détaillée un certain état de la régulation collective, privée comme publique, des ressources environnementales (incluant l'eau, le sol, la forêt, etc.) et son évolution dans le temps[68]. Dans ce modèle, les changements de régulation et d'orientation des politiques sont principalement expliqués par les réarrangements de ces *régimes institutionnels*, explicables en particulier par leurs propres déséquilibres (notamment entre droits de propriétés et politiques préexistantes) et par la compétition entre coalitions d'acteurs pour modifier les politiques[69].

Le second ensemble de travaux s'inscrit davantage dans une tradition de science administrative et se concentre par conséquent sur l'analyse des politiques publiques. Ces approches placent au centre de leur attention les groupements d'acteurs, associant intervenants publics et privés, dont les relations évolutives sont considérées comme déterminantes pour comprendre la transformation des politiques. Ce faisant, ces travaux permettent de prendre mieux en compte que dans le courant précédemment cité les

---

[67] Un programme de recherche à l'échelle européenne (« Euwareness ») reprend des éléments de cette grille. Une présentation du cadre méthodologique (élaboré par Hans Bressers, Ingrid Kissling-Naef et Stefan Kuks) est disponible à http://www.euwareness.nl . On peut aussi consulter plusieurs études de cas, dont celle sur la France, conduite par J-M Dzidzicki qui applique cette méthodologie.

[68] Une thèse récente (Nahrath, 2003) offre une bonne illustration et une application empirique de ce cadre théorique défini par les équipes de l'IDHEAP de Lausanne (notamment Peter Knoepfel) et de l'Université Catholique de Louvain (Frédéric Varone). Pour une description de ce cadre analytique voir également (Knoepfel et alii, 2001).

[69] La présentation que nous faisons est fortement synthétique et écarte d'autres éléments que l'on peut retrouver condensés dans (Nahrath, 2003 : chapitre 11) . Les éléments mentionnés sont toutefois particulièrement mis en avant par l'auteur, tandis que les autres facteurs apparaissent davantage sous forme de listes non-hiérarchisées de causes agissantes (voir par exemple la page 477)

articulations entre différents niveaux de gouvernement. Selon la formulation de T. Lowi (1979), les *iron triangles* offrent un exemple caractéristique de ces réseaux stables d'acteurs et d'institutions se maintenant et structurant les politiques publiques sur plusieurs décennies. Des groupes d'intérêts locaux, des agences techniques de l'État et des représentants politiques nationaux s'y rassemblent pour capter une partie des budgets publics et les utiliser pour financer des programmes d'équipements locaux, autour desquels leurs intérêts convergent (par exemple, dans le domaine de l'eau pour la création de réseaux d'irrigation, de barrages, de digues[70]). Le changement intervient ici au gré des rapports de forces entre ou à l'intérieur de ces coalitions, de la compétition ou de la collaboration de leurs composantes et des ressources qu'elles peuvent mobiliser. À l'intérieur de ce second corpus prennent place également les recherches faisant intervenir de façon centrale des agrégats d'acteurs (*coalitions*), mettant davantage l'accent sur l'évolution des savoirs et des idées guidant les politiques. (Zafonte et Sabatier, 1998 ; Menahem, 1998). Selon le modèle élaboré par P.A. Sabatier et H. Jenkins-Smith (1993), le moteur du changement est alors situé dans la confrontation entre coalitions défendant des « causes » c'est-à-dire des visions antagonistes, et s'opère par le biais d'une évolution différentielle des « croyances » (*beliefs*) : stabilité des éléments centraux (*deep core)* imposés par la coalition dominante, modification des composantes périphériques (*normative / secondary beliefs*) dans la confrontation avec les coalitions concurrentes. Enfin, d'autres recherches se sont concentrées sur l'apprentissage organisationnel, notamment face à la complexité des questions traitées par l'action publique. Elles ont alors développé des problématiques centrées sur la notion d'incertitude et interrogé les modes d'adapatation des acteurs publics face à ces problèmes (Bressers, Rosenbaum, 2000 ; Brown, 2000).

Un dernier ensemble de textes puise ses références dans un courant de recherche alternatif, parfois qualifié de « post-positiviste », qui se focalise moins sur les groupes en concurrence que sur les contenus des politiques, discours, idées, ou représentations à l'œuvre (Fischer, Forester, 1993 ; Rochefort et Cobb, 1994 ; Vlassopoulou, 2000). Ces réflexions considèrent en effet que les bases fondamentales de la décision publique (constats et diagnostics, identification des problèmes publics) ne sont pas déterminées

[70] Le caractère routinier du fonctionnement de ce type de configuration, notamment dans le cas des financements de la grande hydraulique, à conduit à le désigner d'un terme spécifique («*pork-barrel politics*» : (Ferejohn, 1974)). Le modèle peut s'appliquer également au cas français et aux ententes entre les ingénieurs d'Etat (de l'Equipement ou de l'Agriculture), les élus (dotés de mandats nationaux et locaux) et les acteurs économiques (secteur de la construction ou de l'agriculture).

objectivement ni ne relèvent de causalités *purement physiques,* rendant inutile tout recours aux sciences du *social*. Ils avancent au contraire le postulat selon lequel la représentation dite objective des problèmes publics subit l'influence de processus de prédéfinition, politiquement orientés, qui orientent ainsi par avance les choix offerts aux décideurs, aux groupes d'intérêts et au public[71]. Dans beaucoup de cas, cette attention aux contenus se porte principalement sur les cadres de nature discursive [72] qui organisent la perception et les jugements des acteurs et leur imposent une certaine vision de la réalité. Le cas des politiques environnementales est ainsi analysé par M. A. Hajer (in Fischer et Forrester, 1993) qui porte attention aux discours déterminant le domaine du pensable et organisant une hiérarchisation des argumentaires politiques publiquement recevables ; les énoncés et leur structure interne exercent de ce fait une influence sur le processus politique. L'approche française s'intéresse davantage aux aspects « cognitifs » de ces processus, ce terme désignant de façon générale les systèmes d'idées et de représentations utilisés par les acteurs pour penser et agir sur les politiques[73]. Dans le domaine environnemental plus spécifiquement, ce modèle a été croisé avec d'autres références théoriques (sociologie de la traduction et théorie des réseaux) par P. Lascoumes, qui a porté attention aux *activités* intervenant dans la production de ces systèmes de représentations (Lascoumes, 1994 ; 1996). Saisie au travers de la notion de *transcodage*, l'activité de production de sens orientant les politiques publiques est analysée comme un ensemble d'opérations, où s'articulent énonciation des problèmes, diffusion de nouvelles catégories normatives et transformation des réseaux préexistants dans lesquels circulent ces énoncés et ces catégories.

*

À partir de cette présentation cursive des approches existantes, plusieurs éléments explicatifs apparaissent communs qui dessinent un socle possible pour ancrer notre propre réflexion sur le changement public dans le domaine de l'eau.

---

[71] Ces analyses s'appuient sur des travaux nord-américains qui ont fait apparaître très tôt les effets de pouvoir découlant de la capacité à définir les problèmes (Schattschneider, 1960 ; Bachratz and Barach, 1963 ; Lukes, 1974). Le rôle de la science dans ces processus a été davantage exploré par (Gusfield, 1981) dans une perspective plus sociologique ; des travaux sur des politques à fort contenu technique (*planning* , environnement notamment) et sur le rôle politique qu'y joue l'expertise ont également contribué à nourrir ce courant de recherche (Fischer, 1990).

[72] Le terme est employé ici dans son sens le plus général et, en particulier, hors de toute référence à une problématique goffmanienne, absente de ces travaux.

[73] Voir les différentes approximations du terme de «référentiel» (Mériaux, in Faure, 1995 : 69) ; Sur le terme de «paradigme» (Jobert, 1992)

1. le processus de changement de l'action publique passe ici nécessairement par la construction ou, pour le moins, par la reconfiguration de routines de collaboration entre structures d'action publique préexistantes ; le caractère multi-organisationnel du système de régulation fait qu'aucun acteur ne peut introduire d'évolution sans recomposer les coalitions formées antérieurement et les modes de relations entre elles.

2. cette recomposition et la mise en place de nouvelles routines de collaboration dépendent de la résolution d'antagonismes entre les agrégations d'acteurs formés autour des structures d'action publique (en coalitions, systèmes d'acteurs, réseaux, etc.), à l'intérieur d'un espace de jeu qui peut varier de l'échelon local à un système multiniveaux (local-européen). Entre acteurs de même niveau, ou entre niveaux, la collaboration et la coordination ne sont pas automatiques, ni évidentes – comme le supposaient les thèses fonctionnalistes présentées *supra*[74]. Le changement suppose toujours une mise en relation d'univers de pratiques et de sens disparates et dans certains cas, une rehiérarchisation des organisations, acteurs ou réseaux disposant d'un pouvoir de décision.

3. Ces antagonismes s'expriment sur le plan des discours, des modes de perception et de problématisation des situations ; ils renvoient aussi à des conflits d'intérêts qui découlent de la concurrence entre usages pour l'accès à une même ressource ou autour du contrôle d'un même espace. L'introduction d'un changement suppose donc, au moins partiellement, la formation de nouveaux compromis entre intérêts divergents et un réalignement parallèle des perceptions et des représentations entre acteurs, groupes ou institutions concernées.

Les grands types d'approches étudiées se rassemblent ainsi autour du constat d'un environnement multi-organisationnel des politiques de l'eau, dans lequel la pluralité des intérêts et des points de vue entre intervenants pose des problèmes spécifiques au changement. Chacune élabore alors une modélisation spécifique pour rendre compte des transformations systémiques qui, néanmoins, touchent ce secteur, en plaçant des accents différents sur le lieu de cette évolution (cadre institutionnel, jeu des coalitions opposées, recomposition des réseaux d'action publique porteurs de référentiels concurrents).

---

[74] Cette critique politique de la « coordination » comme nécessité fonctionnelle dans les systèmes multi-organisationnels est particulièrement développée par (Chisholm, 1989), montrant les enjeux de domination sous-jacent et les résistances liées . Sous une forme différente, on retrouve cette thématique dans certaines études sur l'intercommunalité, montrant, contre les discours officiels, la dimension agonistique des relations entre collectivités territoriales et leurs luttes pour contrôler l'espace (Gaxie, 1997).

Malgré leur variété, ces analyses présentent cependant un même point aveugle, qui limite leur portée explicative. Pour aller à l'essentiel, attachés à suivre les jeux d'acteurs et leurs contextes institutionnels, ou leurs assemblages en configurations évolutives, ces modèles laissent au second plan la question de l'objet même de ces jeux et leur enjeu concret, l'eau et le contenu des politiques qui la concerne. Tout se passe comme si l'eau, comme « *ressource naturelle* » ou « *bien commun* », était un objet d'évidence, un enjeu aux contours stables et reconnus, autour duquel les différents groupes en présence s'organisaient pour débattre ou lutter autour des règles d'usage ou d'appropriation.

Or cette relégation de la question de l'objet et du contenu des politiques est particulièrement problématique dans le cas d'une politique émergente comme celle de l'environnement dotée de contours organisationnels imprécis et évolutifs. Du fait de son origine récente, ce secteur d'intervention public connaît une forte croissance des acteurs et des organisations concernés, ce qui le soumet régulièrement à des tentatives de redécoupages de son périmètre de compétence. Parallèlement, la complexité des problèmes à traiter, dont de nombreux paramètres restent mal définis, rend incertaines les causalités concernées et les chaînages d'acteurs 'objectivement ' reliés. Le champ d'intervention ne peut être donc fondé solidement sur une délimitation évidente, collectivement entérinée, des situations à réguler. De là résulte une double difficulté, non prise en compte par les approches abordées ci-dessus. D'une part, l'objet de la politique étudiée est lui-même en évolution, comme le sont les groupes et configurations d'acteurs concernés : loin d'être stabilisé, l'eau comme objet d'intervention publique est au centre de débats sur sa nature et son extension, dans lesquels la question de la reconfiguration des périmètres administratifs apparaît en filigrane[75]. D'autre part, cette définition évolutive de *l'objet de l'action publique* devrait empêcher la stabilisation *a priori* par le chercheur d'une définition de l'eau et des liens de causalités, déterminant le périmètre des jeux à étudier comme le corpus des processus et des acteurs pertinents pour l'analyse (*l'objet de recherche*).

Les deux premiers ensembles de travaux, relatifs aux régimes institutionnels et aux réseaux et coalitions, tombent sous le coup de cette critique en se donnant comme objet d'analyse principal des entités institutionnelles, saisies dans leur totalité ou structurées en coalitions opposées, elles-mêmes dotées de positions relativement stables par rapport à la

[75] L'analyse des réformes de l'administration de l'environnement montre l'acuité de ces problèmes de définition (« qu'est ce que l'environnement ? ») en lien avec les enjeux proprement bureaucratiques et d'organigramme. Voir sur ce point (Lascoumes, Le Bourhis, 1998).

« *ressource en eau* » et à sa gestion. Toutes deux supposent donc l'existence d'un cadre global de définition de ce qu'est l'eau, commun à tous les acteurs. Ils laissent ainsi dans l'ombre la production des savoirs sur les problèmes et les contenus qui viennent modifier ce cadre. Ces recherches n'expliquent qu'imparfaitement comment certains énoncés sur l'eau comme objet d'intervention apparaissent, gagnent en crédibilité et en objectivité, sont acceptés et appropriés par ces institutions ou réseaux d'acteurs, qui accroissent grâce à eux leur degré de maîtrise des situations et leur emprise sur un secteur. Si, dans le cas de la théorie des *advocacy coalitions* la question de l'énoncé de la politique est abordé par le biais de la notion de « système de croyances », attaché à tel ou tel groupe d'acteurs coalisés, la modélisation envisage davantage des situations de *substitution,* à la faveur d'un changement de rapports de force ou d'environnement, qu'une transformation continue de la grille de saisie des problèmes. À chaque coalition correspond un discours, série de croyances et d'énoncés sur l'objet de la politique, mesuré par des échelles d'attitudes (Sabatier, Jenkins-Smith,1993)

Pour leur part, si les travaux français rattachés au cognitivisme s'intéressent davantage aux discours, via l'étude de la construction des problèmes publics, l'attention portée aux énoncés fixant le contenu concret des politiques vise d'abord à évaluer leur diffusion et leur éventuelle généralisation. La fabrication de ces derniers n'est pas abordée dans l'analyse, qui passe sur leur genèse et sur celle des faits ou les savoirs sur lesquels ils s'appuient. Ce choix a pour conséquence de priver de contenu opératoire la notion *d'idée* au centre de cette approche, synonyme à la fois de « *perception* », de « *croyance* » ou de « *représentation sociale* ». Tous ces termes s'efforcent de saisir les prises de position des acteurs au plan cognitif et renvoient à la « vision », l'« image mentale » que ceux-ci se forment d'un problème ou d'une politique. Plusieurs « couches » plus ou moins accessibles de représentations sont parfois distinguées comme dans le cas du « paradigme », selon Y. Surel. Toutefois, si le rôle du contenu est reconnu (*ideas matters*), les « idées » qui le structurent ne remplissent qu'une fonction de variable indépendante accessoire dans l'explication. Elles n'interviennent que comme un matériau brut et une liste d'énoncés attachés aux différents intervenants. La plupart de ces recherches rendent alors compte du changement sous la forme d'un découpage dichotomique – dans lequel un « courant d'idées » s'oppose à un autre, puis lui succède à la faveur de l'évolution des rapports de forces entre groupes ou coalitions qui soutiennent ces idées. Les relations entre ces groupes et les conditions de l'alternance entre eux sont ici au centre de l'analyse. La façon dont les jeux d'acteurs se transforment *au travers de l'évolution des idées et par leur intermédiaire* reste donc peu étudiée. Dans les conflits

entre différentes prises de position sur les politiques, les constructions rhétoriques et leur autorité propre ne sont pas considérées comme des facteurs agissants. Seuls des 'facteurs externes' (ressources financières ou humaines, positions, rapports de force) sont mobilisés pour expliquer comment certains discours en viennent à être dotés d'un certain « poids », à devenir dominants et recomposer des secteurs d'intervention. L'attention portée aux contenus et aux énoncés qui orientent une politique ne se déplace pas sur ce qui détermine leur force propre. Ceux-ci deviennent des simples attributs des groupes sociaux sur lesquels se focalise l'intérêt.

Une des principales raisons de cet abandon peut être trouvée dans le choix d'exclure de l'analyse le socle factuel sur lequel reposent ces « idées » et ces prises de position. Dans le souci de se doter d'un objet maîtrisable, nombre de recherches semblent préférer séparer la question des bases techniques factuelles, placée hors-champ, de l'interprétation qui en est faite par les acteurs politiques, qui reste la matière première du chercheur[76]. Tout se passe comme si faiblissait à ce moment la volonté de lutter contre un objectivisme non-réflechi, l'analyste cessant de prendre en compte la malléabilité des problèmes publics et des définitions de la réalité qui les supportent, pour accepter le cadre de réalité dominant à une époque donnée.

Ce point nous semble pourtant la principale difficulté à résoudre pour comprendre les processus d'évolution des politiques émergentes et récemment constituées, telles que celles relatives à la régulation de l'eau. L'exclusion du domaine de la production des faits est préjudiciable à l'analyse dans la mesure où elle efface une grande partie de ce qui constitue un problème collectif ou public. L'analyse de la « *définition des problèmes* », part en effet du constat d'une situation objective donnée, constituant un socle commun non-interrogé. Un phénomène social ou naturel est perçu comme problématique du fait d'interprétations qui le constituent comme tel et entrent éventuellement en concurrence quant à sa définition. M. Hajer offre, par un exemple pédagogique, une bonne illustration de ce mode de pensée : partant d'un constat objectif ('on constate la présence d'un grand nombre d'arbres morts dans les forêts ') il montre comment le jeu politique s'organise autour des différentes interprétations causales de ce fait, dont les conséquences sur l'action publique peuvent être diamétralement opposées. Selon que l'on relie causalement

[76] Voir à ce sujet le choix explicite et justifié de (Vlassopoulou, 1999), quand aux connaissances et savoirs relatifs à la qualité de l'air. Ce choix n'est cependant pas sans conséquence lorsqu'on sait que les réseaux et instruments de mesures enregistre pour une part des choix politiques Voir (Mallard, 1998), (Lascoumes et alii, 2002).

ce phénomène à un autre phénomène naturel (le vieillissement des arbres) ou à une cause socionaturelle telles que les « *pluies acides* », et par-delà aux automobiles, aux usines et à des acteurs sociaux dont le comportement est amendable, les décisions publiques qui vont s'imposer vont différer sensiblement. Néanmoins, en posant l'objectivité du phénomène originel, et surtout en le plaçant au centre de son analyse, le chercheur introduit déjà et rend prédominante une grille de lecture particulière. Ce faisant, il impose d'emblée un certain regard sur le monde, qui peut être plus ou moins proche de celui d'un acteur du jeu, tout en disparaissant comme tel en se présentant sous la forme du constat d'évidence. Ce positionnement fait oublier que malgré la présentation des différentes « interprétations » sociales de causalité, quelque chose se maintient : le regard et le cadre qui érige le phénomène matériel comme base de l'interrogation de recherche. Pour reprendre l'exemple de M.Hajer, on pourrait, après tout, se demander pourquoi l'auteur s'intéresse à cette forêt, comment est il parvenu à ce constat (qu'il nous impose) qu'il y a des arbres morts, qui a pris l'initiative et mobilisé des ressources organisationnelles conséquentes pour entreprendre un tel comptage, pour quelles raisons, etc. ? Le monde matériel semble « s'imposer » au chercheur et à son lecteur, hors de toute médiation, de toute activité de perception et de représentation.

Au regard de cet ensemble de questions, le constat initial - la disparition des arbres- apparaît donc comme une évidence trompeuse et offre un socle fragile à l'analyse. L'absence de mise en doute de cette évidence est d'autant plus regrettable qu'une part importante de l'activité publique consiste à produire ce type de 'données' et à orienter en conséquence les regards et l'attention vers certains objets. En ignorant cela, les trois types d'approches citées restent prisonniers d'une vision du politique limitée aux jeux conflictuels entre groupes sociaux à propos de règles ou de décisions collectives. Ceci conduit à l'adoption d'une position ambiguë, qui apparaît plus nettement dans le domaine de l'eau et de l'environnement, où la composante technique est forte. D'un côté, les études s'inscrivant dans cette lignée reconnaissent désormais, aux côtés des acteurs politiques, le rôle joué par les acteurs « techniques »[77]. Mais la grille d'analyse privilégiée conserve une séparation marquée dissociant les faits, produits de façon neutre par les acteurs technico-scientifiques et les idées, croyances, opinions, valeurs, propres aux

[77] On en voit la trace dans la conceptualisation des «professionnal fora» dans le modèle de Paul A. Sabatier (Sabatier, Jenkins-Smith 1993 ; Sabatier, 2000), dans l'ensemble des réflexions autour de l'expertise (notamment : Decrop, 1998 ; Gilbert, 2000), dans les analyses relative à la technocratie et à la «magistrature technique» (Lascoumes, 1994)

acteurs politiques et offrant matière à analyse. Les faits peuvent être mobilisés, ou détournés, par le politique à des fins de légitimation, mais leur fabrication demeure hors du champ du politique et de l'exercice du pouvoir.

Ce problème du traitement des « questions techniques » est donc parfois explicitement posé, comme dans le cas des études autour du risque (Lemieux, Barthe, 1998) mais sans recevoir de réponse adéquate. Nombre d'analyses confrontées à la question s'arrêtent en fait à la lisière du problème, sans franchir le pas[78]. On note aussi, jusque dans la littérature attentive à souligner le caractère socialement et politiquement construit des problèmes et des enjeux publics, des formes de naturalisation de ceux-ci : présenter le problème de l'eau comme celui de la régulation « *d'une ressource* commune… *[*soumise à*] des usages* socialement *différenciés* » (Duran, 1999 ; je souligne), c'est d'abord poser comme une *solidarité de fait*, celle de la communauté crée par l'eau, ce qui est au centre des débats entre acteurs (le *social* n'intervenant que par la suite). Le passage d'un lien matériel (le fait qu'une ressource soit physiquement partagée) à sa reconnaissance comme tel (une ressource commune) ne va pourtant pas de soi. Si comme nous en faisons l'hypothèse, il s'agit de l'objet même de la politique en formation, il ne peut être sans risque exclu de l'investigation. Dans le prolongement d'efforts antérieurs (Charvolin, 1993 et 2003), il y a donc lieu de poursuivre la réflexion contre les tendances de la science politique à verser dans l'objectivisme (Lacroix, 1986 : 495). L'étude des formes de l'objectivation sociale, notamment par les techniques et les outils technico-scientifique constitue dans ce cadre un outil privilégié (Lacroix, id. ; Callon, 1981 : 387 note 19) que nous nous proposons d'explorer plus avant.

Un modèle d'analyse des politiques de l'eau

Les réflexions précédentes dessinent les contours d'un nouveau « *chaînon manquant* » dans l'analyse des politiques publiques[79]. Dès les années soixante-dix, les premiers

[78] Voir notamment (Massardier, 1997) qui livre une analyse du travail politique des géographes sans procéder à une analyse de leurs outils (cartes), sauf sous la forme de la technique «détournée» par le politique. De même, les sociologues des risques sont confrontés à la question des techniques mais ne s'y aventurent que subrepticement (Decrop, Vidal-Nauqet, 1998) ; voir (Dourlens, 1994) toutefois, qui met en lumière le rôle politique des calculs opérés sur les crues de références.

[79] Le terme de « chaînon manquant » désigne traditionnellement l'articulation, peu étudiée, entre la décision politique engendrant une action publique –renvoyant à des objets canoniques de la science

travaux dans ce champ de recherche ont en effet permis d'identifier un premier « *chaînon manquant* », généralement oublié par la science administrative, entre décision politique et production de l'action publique concrète[80]. En détachant le regard des seuls lieux où le pouvoir politique s'exerçait de façon visible, ce type d'analyse a conduit à souligner l'importance des facteurs organisationnels dans l'exécution des politiques publiques ; les interactions entre niveaux de gouvernement central et local ont été alors constituées en objet d'enquête, celle-ci portant sur la contribution propre de chaque niveau à la fabrication de l'action publique. Il reste que l'on comprend beaucoup moins bien les processus antérieurs, à la fois organisationnels et cognitifs, qui construisent des objets et des activités « gouvernables » pouvant engendrer des débats et des décisions publiques. On sait peu de chose sur la façon dont des situations sociales ou naturelles problématiques sont progressivement intégrées à la sphère de l'action publique et articulées à des politiques ; ou, pour faire image, comment ces nouvelles situations complexes, qualifiées souvent d'« ingouvernables », sont explorées, quadrillées et cartographiées et finissent par dessiner, peu à peu, un nouveau terrain d'intervention des autorités publiques.

Notre postulat de départ est que la mise en lumière de cette dimension, au plan théorique, permet d'apporter une réponse à notre question de départ centrée sur l'émergence difficile d'une politique de l'eau au singulier. Explorer un tel chaînon manquant rend possible de modéliser plus adéquatement la formation d'un rapport collectif à l'eau et la mise en place d'une régulation de pratiques liées à cet élément. En soulignant l'existence et en se focalisant sur ce type de médiation, l'évolution des politiques publiques et les modalités de leur changement s'expliquent sans recourir à une vision objectiviste, dominée par les nécessités du monde matériel ; vision dans laquelle la ressource en eau déterminerait par son évidence propre la formation d'un nouveau secteur d'action publique, espace de jeux et de conflits d'intérêt. Prenant en compte le caractère émergent de la politique étudiée et l'indéfinition de son objet, ce programme de recherche vise au contraire à comprendre comment s'institue un regard objectif dans ce domaine, construisant ce nouvel objet et ces nouveaux jeux, processus préalable à l'énonciation et la mise en œuvre de toute politique.

---

politique, le pouvoir et le gouvernement - et les résultats de cette action, souvent très éloignés des objectifs initiaux (Hjern, 1981).

[80] Le livre fondateur est (Pressman & Wildawski, 1973). Voir aussi (Hill & Hupe, 2002 : 18-40) pour un aperçu historique et en français (Mény & Thoenig, 1989 : 233-286) et (Muller & Surel, 1998 : 79-100).

En même temps, ce cadre d'analyse n'efface par le caractère antagoniste, controversé de ce processus. L'émergence d'une nouvelle façon de percevoir et d'agir collectivement sur l'eau, qui fonde l'action publique, ne doit pas être vue comme un processus de rationalisation univoque. De façon cursive, il s'agit plutôt ici de considérer cette évolution comme la *formation politique* d'un point de vue sur la réalité. On se situe ici dans le prolongement des réflexions sur la définition des problèmes publics, dont les intuitions initiales sont proches de notre questionnement. Le changement peut s'interpréter dans ce cadre comme l'institutionnalisation de savoirs communs, c'est-à-dire une forme de construction du regard sur le monde et sur des problèmes publics émergents. L'institutionnalisation en question s'opère sous la pression de groupes en concurrence les uns avec les autres pour définir ce qui constitue ou non un problème public et ce qui exige ou non une intervention accrue des autorités publiques (ou à l'inverse leur retrait ou leur maintien à l'écart).

Pour saisir empiriquement le processus que l'on vise, il faut cependant compenser certaines carences de ces approches. Celles-ci sont de deux ordres : d'une part, l'absence de contenu opératoire donné à la notion d'idée (de « perception », de « croyance » ou de « représentation sociale ») dont le rôle est globalement reconnu comme une composante du « problème » à définir, mais peu étudié de façon détaillée ; d'autre part, l'absence de modélisation des fondements organisationnels (réseaux, matériels, équipements) de ces idées, en tant que support des « définitions de problèmes », qui empêche de suivre empiriquement leur institutionnalisation. Les énoncés sur les problèmes publics qui orientent les politiques ne sont pas suffisamment analysés en relation avec les supports matériels qui leur donne une existence pérenne et assurent leur diffusion sur le territoire. L'absence de ce chaînon matériel et organisationnel dans les analyses nous semble condamner celles-ci à osciller entre une sociologie des jeux d'acteurs et de leurs intérêts ignorant les contenus et une sociologie des idées ou des référentiels, ignorant les rapports de forces.

On propose ici deux corrections principales à ce modèle, avant d'intégrer celles-ci dans une présentation d'ensemble de la structure de mise en œuvre étudiée.

Des « idées » aux opérations d'objectivation

La principale solution pour pallier l'imprécision des conceptualisations en termes de « représentation » (ou tout terme synonyme d'image mentale) consiste à donner un

contenu empirique rigoureux à cette notion, étant entendu qu'un objet mental ne peut qu'échapper, pour l'instant, à toute saisie pragmatique. Nous proposons donc de suivre les *objectivations* produites par les acteurs et qui structurent la perception et le jugement qu'ils se font des situations : les catégories juridiques, administrative, technico-scientifiques constituent des exemples possibles. Leur étude permettra de disposer de descripteurs des différentes visions s'opposant sur un thème en formation, comme du cadre cognitif commun se mettant éventuellement en place, transversal à ces différentes perspectives. La démarche consiste donc à traiter le système d'objectivation des problèmes publics comme une variable dépendante, c'est-à-dire comme un objet d'analyse et non plus comme un point de départ de la réflexion sur le changement[81]. Il s'agit de se poser la question de ce qui permet de voir tel ou tel phénomène nouveau : comment accède-t-il, avant le débat public, à l'existence ? Quel système de représentation (incluant les bases technico-scientifiques de la décision) lui permet d'entrer dans l'espace de la discussion publique ? Quelles mesures permettent de le qualifier comme problème public, à l'opposé de phénomènes de même nature mais dont la faible amplitude les renvoie au domaine privé ou à l'ordre naturel intangible ?

On substituera donc dans l'analyse aux « idées » les *opérations d'objectivation* associées à l'action publique. Ces opérations permettent d'engendrer des descriptions fiables des problèmes publics ainsi que de leurs tenants et aboutissants. Les objectivations concernées englobent les différentes mesures, chiffrages, statistiques, cartographies, inventaires, modélisations que l'administration élabore en continu à des fins de régulation. Ces productions technico-scientifiques et bureaucratiques coupent dans la trame complexe et continue du réel, le simplifient et le rendent par-là maîtrisable. Elles créent à partir d'une réalité phénoménale infiniment enchevêtrée des entités singulières, saisissables et gouvernables (groupes, objets, pratiques), isolent des liens d'interdépendance entre phénomènes, font apparaître et mesurent des relations de causalité entre certaines activités et certains effets[82]. Suivre cette piste suppose de s'intéresser aux savoirs employés dans les politiques publiques sur l'ensemble de leur chaîne de production : depuis l'observation, la mesure, et la modélisation des phénomènes

[81] Cette réflexion s'inspire de celle menée sur l'outil statistique et son rôle dans la recherche sociologique, comme élément de preuve ou comme objet d'étude (Kitsuse et Cicourel, 1963).

[82] Cette méthodologie est présentée plus en détail et appliquée au cas des zones inondables en France (Le Bourhis, Bayet 2002) .

extérieurs jusqu'à l'usage concret des informations et des données traitées à des fins pratiques, notamment celles liées à la régulation.

Des récits causaux aux systèmes de représentation des problèmes et d'objectivation des causalités

De façon parallèle aux interrogations qui précédent, il est également nécessaire de prendre en compte les réseaux d'acteurs et les équipements qui interviennent dans la visualisation des problèmes et des relations de causalités. Support des activités d'objectivation, ceux-ci jouent en effet un rôle déterminant dans l'élaboration et l'orientation des politiques. De par leur inertie propre, les systèmes d'objectivation en place établissent des mises en relations d'objets et de personnes, d'effets et de causes qui structurent fortement toute politique, et conditionnent les changements éventuels comme la mise en place d'un nouveau type d'action publique.

Si la structure de mise en œuvre des politiques est reconnue aujourd'hui comme une réalité incontournable[83], les faits (les constats, les diagnostics, les expertises) sur lesquels repose l'intervention restent encore souvent détachés dans les analyses de toute infrastructure organisationnelle concrète[84]. La prise en compte de la réalité dépend pourtant des réseaux de mesure existant, dont la plupart entretiennent des relations complexes d'interdépendance avec le système de mise en œuvre des politiques publiques. L'activité technico-scientifique est dans ce cadre un élément déterminant de l'action publique. Pour se donner les moyens de comprendre la production technico-scientifique de ces réseaux, deux notions issues de la sociologie des sciences nous seront utiles (Latour et Woolgar, 1996 ; Latour, 1989).

- la notion *d'instrument de visualisation (*ou *d'inscripteur)* qui désigne l'ensemble du dispositif qui permet d'aboutir à une représentation du monde extérieur dans un document susceptible de « *faire preuve* » (photos dans un article scientifique ; tableau dans un rapport d'expertise ; chiffres, cartes ou graphiques dans un schéma administratif). Ce montage peut être très simple - en se résumant

[83] Une synthèse critique de trente années de recherche sur ce thème a été faite (Hill et Hupe 2002).

[84] La plupart des réflexions sur l'expertise s'exposent à cette critique. A ce titre voir (Saurugger, 2002) qui se concentre de fait sur le rôle politique des *experts.*

à quelques appareils et procédures délivrant un type de mesure - ou très complexe, en combinant de multiples outils et opérations, voire en mobilisant des bureaucraties entières chargées de faire fonctionner ces outils (réseaux métrologiques ; INSEE par exemple).

- la notion d'*inscription* permettant de donner un contenu plus précis au terme flou de « *savoir* » ou à celui trop ambiguë de « *fait* »[85]. Celle-ci met l'accent à l'origine sur les produits concrets de l'activité scientifique en ce qu'ils s'accumulent, s'agrègent, se renforcent et produisent des effets de stabilisation, donc d'institutionnalisation des constats opérés[86]. Le terme recouvre les visualisations qui apparaissent dans les articles scientifiques, c'est-à-dire concrètement les « *traces, taches, points, histogrammes, nombres enregistrés, spectres, pics, etc.* » (Latour et Woolgar, 1996 : 35). Transposés à l'univers administratif, ils incluent les différentes formes de preuves documentaires rassemblées dans ces outils de conviction que sont les dossiers, schémas, études et rapports produits par les bureaucraties (Charvolin, 1993 et 2003).

Ces deux concepts nous permettront de modéliser plus précisément les mécanismes d'institutionnalisation des « idées » et des « croyances » et d'expliquer matériellement comment certaines « représentations » gagnent en crédibilité et s'imposent progressivement par rapport à d'autres, avec lesquelles elles sont en concurrence ; comment les perceptions des problèmes s'institutionnalisent, puis s'opposent à l'émergence de nouveaux énoncés. L'hypothèse principale est ici que ces chaînages stables d'acteurs confèrent une certaine permanence aux entités, attributs et relations de causalités qui forment le socle de l'action publique.

La pluralité des niveaux d'intervention

Les activités de production de faits à fins régulatoires, comme les autres tâches liées au gouvernement des conduites, s'inscrivent dans une structure bureaucratique préexistante, qui les détermine en grande partie. Cette structure comprend l'État mais également d'autres organisations (autorités locales, acteurs privés ou de la société civile) et ne peut

[85] Par «fait», on désigne dans le langage courant aussi bien un *événement ou un objet* du monde réel qu'un *énoncé* produit par un scientifique, ou un technicien. La réalité se superpose ainsi au mot qui la décrit.

[86] (Latour, Woolgar, 1996 : 35 note 2). La notion d'inscription emprunte à J. Derrida ainsi qu'à F. Dagognet et désigne une «*opération antérieure à l'écriture*».

plus donc être pensée comme une hiérarchie pyramidale, suivant un modèle stato-centré. Les politiques publiques ne résultent pas de l'exécution bureaucratique d'un programme central mais prennent forme au travers d'un ensemble d'activités entremêlées, qui échappent au contrôle exclusif de l'État ou de l'administration dans ses différentes incarnations – même si celles-ci conservent un pouvoir d'orientation, qui doit être évalué en chaque cas. Ce sont donc des *assemblages* d'acteurs, administratifs et non-administratifs qui participent à l'élaboration des actions publiques. Du fait de l'interpénétration des fonctions d'expertise et de mise en œuvre, la remarque vaut à la fois pour les réseaux d'acteurs chargés de l'exécution des politiques et ceux participant à l'objectivation des problèmes à différents niveaux, du local au national.

La notion de *réseau d'action publique* permet de désigner cette structure élémentaire qui correspond au chaînage d'intervenants, de statuts différents, qui exercent une influence sur l'activité de gouvernement. Contre un découpage purement institutionnel, qui efface une grande partie des acteurs pertinents pour l'analyse, la notion de réseau offre d'abord un outil de cadrage de l'investigation empirique. Elle fait ressortir les relations d'interdépendance fonctionnelle entre acteurs, la production de significations partagées et le caractère évolutif des appartenances à ces regroupements[87].

L'adoption de cette perspective a des conséquences importantes sur l'étude du changement dans l'action publique[88], qui ne peut plus se penser comme l'exécution d'un ordre central ou l'imposition automatique d'une norme de comportement. À l'inverse, toute l'action publique se formule dans la mobilisation, le guidage et la coordination de ces réseaux. Le décideur de niveau central agit ici comme un entrepreneur dont le projet doit obtenir le soutien au moins implicite des acteurs impliqués à un titre ou à un autre dans la mise en œuvre, en particulier aux échelons dits d'exécution. L'analyse se porte alors essentiellement sur les chaînages créés entre acteurs et sur leur extension, la dynamique des alliances et leur stabilisation autour de références communes. On est conduit à accorder plus d'attention au « *déjà là* » de l'action bureaucratique : routines organisationnelles et cognitives, découpages institutionnels, catégories de jugement et d'action (Lascoumes, 1996 : 334). Ces ressources offrent un cadre de décision stable et

[87] Cette conception minimaliste et opérationnelle - le réseau comme métaphore heuristique plus que comme modèle systématique - prend en compte la critique formulée par (Dowding, 2001) et (Dowding, 1995) soulignant les difficultés d'un usage rigoureux, sociologique de la notion en science politique. Voir à la suite la réponse des défenseurs d'une approche plus ambitieuse (Rhodes et Marsh) dans le numéro de septembre 2001 des *Political Studies*. En français, voir (Le Galès, Thatcher, 1995).

[88] Sur les relations entre réseaux et changement (appliqué au cas de l'environnement), voir (Clivaz, 2001).

propre à chaque situation locale, produit par l'expérience des agents et inscrit dans un entrelacs de relations avec les administrés. Elles s'imposent également à ces mêmes agents, limitant leur marge de liberté et donc les « coups » qu'ils peuvent jouer dans l'espace de jeu local.

Cette structure de mise en œuvre inclut aussi les administrations en charge de la mesure et de la connaissance des phénomènes : rendre perceptible et publiquement visible un problème social engage des enjeux organisationnels et de pouvoir, en particulier entre bureaucraties. Différents services et organisations interviennent souvent en parallèle, dotés d'outils de visualisation suivant des orientations propres, répondant aux besoins de groupes ou de secteurs sociaux spécifiques. Pour imposer une description objective d'un nouvel objet d'intervention tel que l'eau, une partie au moins de ces organisations doivent se coordonner et unifier leurs méthodologies, s'entendre, voire construire une définition commune de cet objet. De ce point de vue, les évolutions des systèmes de représentation des problèmes sont soumises aux mêmes contraintes politiques (au sens des *bureaucratic politic*)[89] et obéissent aux mêmes règles que tout changement dans l'action publique.

Questions, hypothèses et plan

À partir de cette analyse critique des problématiques existantes, il est possible de dégager un système d'hypothèses qui permette de répondre à la question générale posée initialement : comment se mettent en place les institutions correspondant à la transformation du statut collectif de l'eau ; quelles régulations répondent aux interactions croissantes opérées par cet élément naturel ?

L'hypothèse fondamentale qui nous guidera ici s'attache aux modalités de la construction *infrastructurelle* de ces régulations, pour user d'une métaphore parlante. À titre de définition provisoire, on entend par ce terme *d'infrastructure* l'ensemble des dispositifs *cognitifs et organisationnels* qui interviennent dans la production des actions publiques. Par ce vocable, on tente donc de prendre en compte l'ensemble des fonctions que remplit la structure de mise en œuvre, objet traditionnel de l'analyse des politiques publiques mais qui reste peu étudié dans sa double dimension : comme structure

[89] Les deux textes fondateur de cette approche sont (Allison, Halperin, 1972) et (Allison, 1971). La partie relative à la mise en œuvre correpond à ce que les auteurs nomment « jeux pour l'action » (en opposition aux « jeux pour la décision »).

d'exécution des programmes publics ; mais aussi comme outil de définition et de représentation objective des problèmes à l'origine de ces programmes.

Pour étudier l'évolution de cette infrastructure, le modèle proposé se concentre sur les réseaux d'acteurs chargés de la production des savoirs et les évolutions qu'ils connaissent, en parallèle de l'émergence de politiques traitant de questions complexes. L'instauration ou la réorganisation d'un dispositif de représentation et d'objectivation des problèmes publics constituera donc le principal marqueur d'avancement de l'apprentissage opéré et de la formation de ces politiques. Notre hypothèse de travail est qu'un changement de ce type passe par l'extension d'un *ordre négocié*, c'est-à-dire la reconfiguration progressive de certains réseaux d'action publique, confrontés à une pression externe, d'origine centrale ou locale, politique, sociale ou administrative. La transformation de la vision bureaucratique et celle des pratiques administratives sur l'eau s'opèrent via un usage progressivement élargi de techniques d'objectivation de la réalité, de nature scientifique (outils technico-scientifique et catégories descriptives) ou normative (routines et catégories juridiques). Mais cet usage exige aussi des changements dans les réseaux d'action publique et la transformation des relations entre les acteurs de la mise en œuvre (divers acteurs bureaucratiques, acteurs politiques administrés).

Cette série d'affirmations générales peut se traduire en questions opératoires, prenant la forme des quatre sous-hypothèses que nous explicitons ci-dessous. Pour tenter d'y apporter réponse, la recherche s'appuiera sur plusieurs terrains empiriques concrets. La politique de l'eau en France constituera le principal objet d'analyse avec une focalisation sur la période s'étendant du vote de la loi de janvier 1992, comme texte législatif majeur dans ce domaine, jusqu'à l'année 2003. Le cas échéant, ce bornage principal sera étendu aux décennies antérieures afin d'explorer la génèse de ces politiques. Nous nous intéresserons plus spécialement au dispositif central de la loi de 1992, visant à instaurer une planification territoriale de l'eau au travers de diverses procédures. Celles-ci articulent un cénacle local de débat et de décision (les commissions locales de l'eau – ci-après « CLE ») et un document de planification faisant office de plan de gestion (le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux – ci-après « SAGE »). Ce dernier document bureaucratique rassemble un diagnostic à base technico-scientifique, sur l'état des ressources en eau et fixe la politique à conduire à cette échelle ; il s'efforce ce faisant d'intégrer les actions publiques menées jusque-là sectoriellement : lutte contre les pollutions industrielles agricoles et urbaines, développement des ressources aquatiques, prévention des inondations, etc.

Le choix de ce type de dispositif comme terrain d'enquête se justifie par le fait qu'il apparaît comme une pièce centrale de la loi de 1992 et du principe qu'elle souhaite imposer : l'eau comme « *patrimoine commun* » de la Nation. En suivant attentivement les évolutions du dispositif CLE-SAGE, on se donne la possibilité d'enquêter empiriquement sur une tentative récente de rationaliser les usages de l'eau en s'appuyant sur une définition de cet élément. L'énoncé législatif faisant de l'eau un « *patrimoine commun* » précède une longue série d'opérations d'institutionnalisation, qui lui donnent une forme opératoire, jusqu'au bord des rivières. Ces évolutions, qui ne se réalisent pas sans difficultés ni détours correspondent au processus de *publicisation* dont nous nous proposons de rendre compte.

Pour cela, nous l'aborderons sous différents angles que traduisent les quatre sous-hypothèses qui guideront la démonstration. Après avoir identifié de façon générale les obstacles auxquels se confronte la construction d'une politique fondée sur ce principe d'unité patrimoniale de l'eau (*sous-hypothèse 1*), la thèse en propose une explication localisée, basée sur le constat d'une pluralité de catégories et de politiques liées à l'eau, constitutives de l'infrastructure d'action publique préexistante (*sous-hypothèse 2*) ; le changement qui survient néanmoins après 1992, prend sa source dans la transformation de ces mêmes catégories et parallèlement, dans la forme des réseaux qui constituent cette infrastructure (*sous-hypothèse 3*) ; la mise en comparaison de plusieurs cas permet de faire apparaître les facteurs politiques qui orientent et contraignent ce processus de transformation (des catégories et des réseaux qui les utilisent), donnant lieu à des négociations entre groupes d'intérêts et bureaucraties (*sous-hypothèses 4*).

Nous présentons de façon plus détaillée ces hypothèses en lien avec les parties de la thèse dans lesquelles elles sont testées.

Sous-hypothèse 1

Les difficultés observables dans la mise en œuvre des politiques de l'eau s'expliquent par l'absence d'une définition commune de « l'eau », i.e. l'inexistence d'un ensemble stable de catégories d'action publique (à la fois normatives et technico-scientifiques) donnant une consistance opératoire aux énoncés généraux de la loi et des règlements édictés. La définition globale sur laquelle s'appuie le modèle de la planification territoriale de l'eau, de nature technico-scientifique, est insuffisante pour coordonner les actions du grand nombre d'acteurs bureaucratiques devant assurer la mise en œuvre de

cette politique. On peut démontrer, que l'échec avéré, en termes substantiels, et la lenteur de mise en place du dispositif de planification des eaux découlent directement de la nécessité de construire dans chaque territoire une définition, encore absente, de l'eau comme objet d'une politique publique située.

La **première partie** présentera une génèse du projet politique de réforme affirmant « *l'unicité de la ressource en eau* », puis le modèle idéal de mise en œuvre visé par les instances centrales, qui formulent un certain nombre d'hypothèses pour traduire ce principe. Elle suivra dans un second temps l'exécution de cette politique au plan national et les obstacles qui apparaissent alors, en mettant l'accent sur l'absence de significations partagées entre pouvoirs et administrés quant aux principaux descripteurs de cet objet commun, et l'échec relatif du projet de changement public, présupposant acquises ces significations.

Sous-hypothèse 2

L'eau comme objet d'intervention et problème public est définie concrètement de façon plurielle, au sein d'un système de mise en œuvre composé de multiples réseaux d'action publique. La saisie technico-scientifique de cet actant prédominant dans les années quatre-vingt-dix (l'eau comme entité singulière) ne constitue donc qu'une définition parmi d'autres, occupant par ailleurs une position mineure. Les autres constructions de l'eau sont historiquement et matériellement ancrées dans des systèmes d'action, de représentation et de mesure prévalant territorialement. Ces réseaux, dans leur pluralité, sont caractérisés par une focalisation sur des objets d'interventions dissemblables et la poursuite d'objectifs non-convergents entre eux et avec la nouvelle législation. Cette *infrastructure de l'action publique* peut s'analyser comme le résultat de processus antérieurs de publicisation de l'eau.

La **seconde partie** abordera ces questions dans le cadre d'une étude monographique qui permettra de donner un portrait détaillé des politiques locales de l'eau au travers de cette grille, explorant les différentes structures de mise en œuvre des politiques liées à l'eau et comment elles produisent les savoirs d'appui nécessaires à leur opérationnalisation.

Sous-hypothèse 3

La formulation d'une nouvelle politique s'appuie sur la production et à la diffusion de catégories d'action publique (au niveau national et/ou dans les territoires) utilisées par les

membres des réseaux d'action publique liés à l'exécution de cette politique. Tout changement de ce type s'accompagne donc de l'évolution des catégories descriptives et normatives liées à l'action publique en question (i.e. leur diffusion, et parallèlement leur affinement et articulation en situation, dans chaque territoire). Cette évolution correspond à un 'travail' d'apprentissage cognitif et pratique, qui est seul à même, concrètement de donner une 'prise' sur l'eau comme « patrimoine commun » aux acteurs publics. Ce changement d'orientation suppose aussi la réorganisation des réseaux concernés et la production de significations partagées quand aux différentes composantes des politiques à exécuter.

Toujours dans un cadre monographique, la **troisième partie** étudiera de ce point de vue deux politiques sectorielles à des fins de comparaison : la lutte réglementaire contre les inondations et la gestion locale de l'eau. Elle décrira comment les promoteurs du changement au sein de celles-ci (respectivement les services de l'État et les collectivités territoriales) engagent des processus de publicisation de nouveaux types d'eau et sous quelles formes concrètes, aux plans cognitif comme organisationnel, se développe cette évolution.

Sous- hypothèse 4

Travail d'apprentissage nécessitant *des choix de valeurs*, les processus territoriaux de publicisation de l'eau sont politiquement orientés. La production et l'usage de nouvelles catégories d'action publique, la reconfiguration des réseaux qui les utilisent font l'objet de négociations entre pouvoirs (notamment entre bureaucraties centrales, locales et représentants élus) et entre groupes d'intérêts associés à la prise de décision publique (suivant des configurations d'acteurs diverses selon les territoires). Ceci s'explique par le fait que les routines institutionnelles, mais aussi les instruments de visualisation des problèmes (composantes technico-scientifiques inclues) répondent à des finalités de gouvernement et engagent des enjeux de pouvoir. Leur élaboration, leur mise en place et leur éventuelle transformation supposent donc des épreuves et des arbitrages entre ces groupes et ces institutions, défendant des visions concurrentes de la politique à mener.

Les **quatrième et cinquième parties** démontrent ce point en comparant deux nouveaux sites de recherche, où l'on peut observer le processus de publicisation à l'œuvre dans des contextes différenciés, naturellement, politiquement et administrativement - notamment en regard des rapports de force entre groupes d'intérêts, de l'histoire antérieure des

politiques liées aux eaux et de celle des bureaucraties qui y interviennent. L'enquête comparative cherchera ici à montrer que le processus de publicisation s'appuie sur des coalitions d'acteurs historiquement et localement déterminées, définissant un cadre proprement politique, dans lequel prend place la rationalisation de l'action publique dans le domaine de l'eau.

Base empirique et méthodologie de l'investigation

Le présent travail s'appuie sur une large collecte de données empiriques, qui a visé à rendre compte de la définition et de la mise en œuvre du programme de planification territoriale de l'eau et des politiques liées. Quatre sites principaux ont fait l'objet d'une investigation à l'aide de diverses méthodes d'enquête :

■ Au niveau d'exécution des politiques, trois études de cas ont été menées (Audomarois, Drôme et Bouches du Rhône) afin de comprendre la nature des politiques de l'eau à ce niveau et leurs évolutions. Le terrain des Bouches-du-Rhône a été traité de façon monographique avec un fort investissement de recherche (plus de cinquante entretiens non-directifs (durée : 1 à 3 heures), collecte de documentation administrative, consultation d'archives personnelles d'acteurs associatifs ou d'autres parties prenantes des politiques, suivi de réunions, etc.). Les deux autres terrains ont fait l'objet d'une enquête plus légère à des fins de comparaison avec le premier cas (entre dix et vingt entretiens formels ; suivi de réunions ; collecte et consultation de documentation administrative et associative)

À des fins de recoupements et de confirmation de nos hypothèses, ces données ont été complétées par des informations provenant d'autres cas ou études relatives à ces terrains, ou à d'autres lieux concernés par la même procédure. On a en particulier utilisé une enquête sur les SAGE (conduite sur 11 terrains, avec B. Latour, pour la Direction de l'Eau du Ministère de l'environnement) et deux investigations parallèles sur les problèmes d'inondations dans les Bouches-du-Rhône, en lien avec le Programme Hydrosystème (Service de la recherche du Ministère de l'Environnement) et sur la participation du public dans le cadre du programme européen « Water 21 » (Commission européenne ; Direction Générale Environnement).

D'autres sources de données secondaires ont été également utilisées, afin de tirer profit des nombreux travaux monographiques portant sur la gestion des eaux (travaux en particulier de F. Denier Pasquier, de J.B. Narcy, de J.M Dzidzicki et I. Calvo (Audomarois), études du « Réseau eau » de France Nature Environnement).

■ Au niveau de définition des politiques (élaboration de la loi sur l'eau de 1992), on s'est appuyé sur l'examen des archives de la Direction de l'eau du Ministère de l'Environnement ; de façon complémentaire, des informations ont été recueillies via des entretiens avec les rédacteurs techniques et politiques (cabinet) de cette loi. Les positions des acteurs politiques ont été reconstituées à partir de sources publiques (revue de presse générale et spécialisée) et des documents d'archives concernant le passage du texte de loi au Parlement. On a également réalisé un traitement des questions parlementaires concernant l'eau (période 1970-1990) via une interrogation de la base Lexis-Nexis (mise à disposition par la Faculté de Droit, Université de Californie), dont certains résultats ont été utilisés dans la thèse.

PARTIE 1

GOUVERNER L'EAU

Introduction

L'article premier de la loi du 3 janvier 1992 dispose que « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». L'article suivant indique que « [l]es dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau ».

Ces énoncés posent les bases d'un renouvellement de la politique de l'eau, près de trente ans après la première grande loi promulguée dans ce domaine, le 16 décembre 1964, fixant les grandes lignes de l'action de l'État. Les articles cités portent un projet à la fois politique et administratif de transformation de ce cadre de régulation, en agissant à un double niveau : d'une part, il s'y affirme des valeurs d'ordre politique (établissant ce qui relève de l'intérêt général et ce qui appartient à la nation), d'autre part, ces choix sont attachés à un projet administratif et opérationnel, visant « une gestion équilibrée de la ressource en eau ».

L'objet de la présente partie est de suivre ce programme de changement politique et administratif, saisi de ses origines à sa mise en œuvre au plan national. En référence à notre première sous-hypothèse, il s'agira donc de comprendre par le biais de ce cas exemplaire, les difficultés que rencontre une proposition de réponse collective aux problèmes posés par l'eau. La politique lancée en janvier 1992 offre de ce point de vue un profil adéquat, du fait de la multitude des interdépendances qu'elle s'efforce de réguler et de sa focalisation exclusive sur l'eau, saisie dans sa singularité. En suivant cette tentative, il s'agira alors de mieux éclairer ce qui entre en jeu dans ce processus de transformation d'un rapport collectif à l'élément aquatique, qui prend ici la forme d'une rationalisation des modes d'intervention.

Pour cela nous devons étudier à la fois la genèse de ce projet, sa formalisation et sa mise en œuvre, en couvrant une période large (du début des années soixante à aujourd'hui). Malgré les limitations que cet aperçu sous forme de cadre panoramique impose (imprécision de l'analyse historique et synthèse nécessairement réductrice de processus complexes), il permet de livrer une description utile, dans la durée, de

l'entreprise engagée, tout en fournissant des éléments de connaissance générale indispensable à cette phase initiale de la démonstration.

Nous retracerons donc dans le premier chapitre l'histoire des propositions, diagnostics et mobilisations qui rendent possible l'énoncé des articles premier et deuxième de la loi sur l'eau, cités ci-dessus, au travers duquel se dessine le dispositif étudié. La loi du 3 janvier 1992 s'inscrit dans une chronologie plus longue (que nous arrêterons à 1960) au croisement d'évolutions politiques et administratives qu'il est instructif de recomposer.

Dans les chapitres deux et trois, nous étudierons la mise en œuvre du dispositif annoncé par l'article deux de la loi de 1992 (visant une « gestion équilibrée de l'eau ») en s'efforçant de suivre celle-ci dans ses évolutions. L'analyse se focalisera donc sur les enseignements que l'on peut retirer du processus de mise en œuvre lui-même, en observant les enchaînements auxquels il a conduit : comment la puissance publique se saisit-elle d'un problème émergent, quels obstacles sont rencontrés, quelles transformations sont apportées au programme initial, au travers du temps et dans chaque territoire, avec quels résultats ? [90] Le cadre d'analyse mobilisé sera celui traditionnel des études dites « descendantes » (ou *top-down*). Cela nous conduira à nous interroger en conclusion sur la remise en cause de ce cadre de recherche sur l'action publique, sur les angles morts qu'il comporte et sur la possibilité d'un autre mode d'analyse pour saisir plus justement le changement à l'œuvre.

[90] Nous suivons la démarche adoptée par Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, California University Press, 1973. Voir notamment le chapitre 6 qu'ils consacrent à l'apprentissage dans les politiques publiques.

Chapitre 1

L'eau comme catégorie politique et administrative (1958-1992)

Introduction

Les projets de réforme de la politique de l'eau n'ont pas manqué, comme l'a suggérée l'introduction générale, esquissant l'écheveau complexe des tentatives de réformes qui se succèdent entre la première « grande loi sur l'eau » de 1964 et celle de 1992, qui tente de donner un nouvel élan au projet initial. L'objet de ce chapitre est de revenir sur ce constat pour en décrire plus précisément les contours, en focalisant l'attention sur les débats qui traversent l'administration centrale durant la période considérée.

Les discours qui décrivent cette période la représentent généralement sous la forme d'une progression linéaire : la reconnaissance de l'eau comme problème public, liée aux difficultés d'accès et d'usage de cette ressource, évolue lentement, suivant un modèle évolutionniste, vers une prise en compte plus large et plus englobante des milieux naturels dans leur ensemble par les pouvoirs publics [voir schéma hors-texte]

Notre propos est ici au contraire de montrer les éléments qui contribuent à créer une rupture, dans la façon de penser la place de l'eau dans la société et de lui donner, dans l'État, un statut nouveau. Ce faisant, la démonstration vise à valider deux affirmations centrales. D'une part, nous voudrions montrer dans ce chapitre qu'ont existé historiquement différentes façons d'appréhender la solidarité hydraulique, ou, plus exactement, de considérer les eaux et leurs usages comme des problèmes collectifs. D'autre part, nous souhaitons également faire apparaître qu'une nouvelle façon de penser l'eau, au singulier désormais, émerge dans les années quatre-vingt. Celle-ci se lie à un projet politique central d'unification des politiques concernées, que l'on voit retraduit dans l'article premier de la loi de 1992. Il s'agira alors d'éclairer quelques-unes des

médiations qui préparent cette traduction, au plan national et via le travail des administrations.

L'approche historique adoptée conduit à organiser le chapitre autour de trois phases, qui correspondent à trois moments caractéristiques de cette évolution du rapport collectif à l'eau dans cet espace central. Une première phase s'étend des préparatifs de la loi sur l'eau de 1964, jusqu'en 1981, correspondant à la mise en place des bases de la politique de l'eau (section 1). À partir de 1981 jusqu'en 1988, s'ouvre une période de remise en cause de ce système, où s'accumulent différents diagnostics et propositions de réforme, qui n'aboutissent pas (section 2). De 1988 jusqu'à la promulgation de la loi en janvier 1992, se développe un intense travail de mobilisation autour du projet de loi sur l'eau, qui s'accompagne de délibérations multiples sur ses dispositions (Section 3)

Section 1 L'eau rationalisée (1958-1981)

La prise en compte administrative des interdépendances hydrauliques et le souci de réguler leurs effets s'affirment en France, au niveau central, à la fin des années cinquante[91]. Cette avancée n'est pas propre au cas français, mais relaie un courant de pensée institutionnalisé au début de la décennie, aux États-Unis. L'économie des ressources naturelles s'y développe en effet dès 1950-1952 au sein, notamment, d'un centre de recherche proche du gouvernement des États-Unis (la fondation *Resources for the Future*, basée à Washington), en réponse à la nécessité de gérer et de mobiliser plus efficacement les matières premières dans le contexte de la guerre froide[92].

---

[91] On pourrait certes faire remonter à une date antérieure le souci de gestion de certaines dimensions de l'élément « eau » (par exemple, dès l'affirmation d'un pouvoir central, l'effort colbertien pour développer les voies navigables ; ou les différentes programmes de développement hydraulique au XIXeme siècle ; Dereix, Hague). Néanmoins, l'inclusion de l'ensemble des usages au sein d'un même cadre de saisie est caractéristique de la période contemporaine.

[92] Ce « *think tank* » indépendant est créé sur la base des conclusions d'une commission présidentielle, instituée par H. Truman en 1950. La principale préoccupation du gouvernement est alors d'assurer la sécurité des Etats-Unis, au plan énergétique (pétrole notamment). Les centres d'intérêt de « Resource for the Future » se déplacent par la suite, suivant l'émergence des politiques environnementales dans les années 70. La fondation est toujours très active à l'heure actuelle dans l'ensemble de ces domaines (voir www.rff.org). Voir également, Reuss, M. (1992). «Coping with uncertainty : social scientists, engineers and federal water resources planning.» *Natural resources journal* 32(hiver) page 125. L'auteur mentionne la profusion de livres, au début des années 50, sur la nécessaire gestion rationnelle des ressources naturelles du « monde libre », non-communiste.

En France, la question des pollutions engendrées par la croissance et l'urbanisation accélérée des années d'après-guerre fait partie des préoccupations sociales et politiques importantes de l'époque. Au milieu des années 50, le caractère limité et non inépuisable des ressources naturelles disponibles, en particulier de l'eau, est un thème récurrent, exemplifié par des évènements catastrophiques recevant une couverture médiatique nationale[93]. À l'occasion du changement de régime lié à la naissance de la Veme République, un groupe de jeunes hauts fonctionnaires pousse à la création d'un cénacle administratif spécialisé au sein de l'État sur le problème de l'eau. Certains d'entre eux se sont d'ailleurs inspirés en partie des expériences américaines durant des séjours d'étude. D'abord simple commission spécialisée du Commissariat au Plan (« *Commission de l'eau* » créée le 24 juillet 1959) ce cercle de réflexion bureaucratique s'institutionnalise sous la forme du « *Secrétariat pour la prévention et l'étude des problèmes de l'eau* » (SPEPE)[94]. La question de la régulation des interdépendances hydrauliques, envisagée de façon très large, est ainsi posée très tôt au sein de ce cénacle administratif. Son travail aboutit à un projet d'action législative dans le domaine de l'eau qui vient traduire cette volonté de redéfinir l'eau comme une ressource à gérer.

Aboutissement de ce processus, la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 (ou plus précisément « sur la répartition des eaux et la lutte contre la pollution ») est considérée depuis comme le document fondateur de la politique de l'eau en France. Ce texte législatif tente en effet d'inaugurer un traitement bureaucratique unifié de l'élément aquatique, jusqu'alors régulé par des corpus législatifs et réglementaires séparés (relatifs à la navigation, à l'hydroélectricité, aux cours d'eau ruraux, à l'extraction des matériaux dans les lits des cours d'eau, à la santé publique, etc.), dont la juxtaposition apparaît pour les promoteurs de la loi comme contraire aux règles d'une bonne gestion.

La régulation transversale des interdépendances entre usages de l'eau doit alors être garantie par différents outils assurant la prise en compte de la circulation hydraulique : un système de taxes (« *redevances* ») sur les usages (pollution, prélèvement, rejets, modification du régime des eaux) et de redistribution des sommes perçues pour financer les équipements de dépollution (Agences financières de bassin) ; la réalisation

[93] Le livre d'I. Cheret, « L'eau », paru en 1967 rappelle en rassemblant de façon condensée les principales étapes et lieux de cette prise de conscience, cumulant les exemples de problèmes, griefs, conflits, tensions, mobilisations locales autour du thème de l'eau. Voir le chapitre 1 « L'eau va-t-elle manquer un jour ? »

[94] On trouvera dans plusieurs ouvrages une présentation plus détaillée de cette période. Notamment, Loriferne, H., dir (1987). *40 ans de politique de l'eau en France*. Paris, Economica.

d'inventaires nationaux de pollution des eaux superficielles ; la mise en place d'institutions locales réalisant des travaux publics d'aménagement des rivières et de développement de la ressource (Établissements publics de bassin) ; diverses mesures d'ordre réglementaire permettant un contrôle accru de l'ensemble des prélèvements et des rejets dans le milieu (« Zone spéciales d'aménagement des eaux » ; autorisation des captages au plan de la gestion quantitative ; système de « décret d'objectif de qualité » pour le contrôle des milieux et de leur pollution ; interdiction de certains produits toxiques).

Paradoxalement, cette reconnaissance législative et réglementaire de la solidarité entre usagers ne signifie pas pour autant une reconnaissance juridique de l'unité de l'eau comme élément naturel, ou *a fortiori* comme milieu vivant[95]. De façon révélatrice, le premier article de la loi ne reconnaît que les différents usages que la puissance publique se donne pour objectif de concilier, faisant figurer les besoins du milieu naturel aquatique parmi une série plus vaste d'activités (incluant l'irrigation, la navigation, l'industrie). Une proposition antérieure de rédaction de cet article (disposant que « les eaux superficielles, souterraines, ou eaux de la mer territoriale constituent un bien commun qui appartient au patrimoine national ») est ainsi rejetée. La reconnaissance explicite des entités hydrauliques comme unités de gestion administrative est écartée au profit d'un énoncé mettant l'accent sur la pluralité de ses usages.

Privée d'un objectif propre et de buts explicites, la mise en œuvre de la loi durant les années suivantes et la décennie soixante-dix ne peut que se plier aux objectifs plus généraux des politiques de croissance économique alors prédominants, via le développement de l'urbanisation, l'industrialisation du pays et la construction des infrastructures. Dans ce cadre il s'agit d'abord de « rationaliser » l'usage des eaux - le mot revient régulièrement [96] – rôle imparti à la puissance publique face à la pluralité des intérêts en compétition. Les différents outils d'intervention administratifs prévus dans la loi sont donc pensés en relation avec les objectifs de croissance économique et visent à assurer le partage optimal d'une matière première devenue une ressource limitée. L'eau,

---

[95] Voir la position de J.L Gazzaniga sur ce point, considérant que la loi de 1964 n'a que très peu modifié, par son contenu, le cadre juridique préexistant. La faible portée de cet effort ayant été par ailleurs encore restreinte par l'absence d'une vraie « politique de l'eau » selon ses termes, c'est à dire d'une base administrative garantissant la mise en œuvre des textes (in *L'eau, usages et gestion*, Litec, 1998, page 20)

[96] Sur ce thème, on peut consulter un document édité en 1978, qui synthétise cette tendance rationalisatrice s'exprimant dans nombre de textes d'application, circulaires ou commentaires de l'époque. CEFIGRE-ITCWM, *Compte rendus et mémoires du séminaire sur l'utilisation rationnelle de l'eau*. Sophia-Antipolis, France, CEFIGRE, 308 pages.

sa qualité ou la préservation d'un état donné, n'apparaissent pas comme relevant d'un intérêt général supérieur s'imposant transversalement aux différentes activités.

Les dispositions de la loi concernant les Agences financières de bassin (AFB) constituent la principale concrétisation de ce programme d'action de 1964. Mis en place entre 1966 et 1971, le système qu'elles organisent est marqué dans sa conception comme dans sa mise en œuvre par la liaison qui est opérée entre les politiques de promotion du développement économique et la politique de l'eau. Les AFB s'inscrivent en effet par leur conception dans le mouvement modernisateur qu'incarne alors la DATAR, qui naît au même moment : plus spécialisées que cet établissement chargé de l'aménagement du territoire, les AFB doivent promouvoir le développement et l'équipement de la France en stations d'épuration, réseaux d'assainissement et réservoirs de stockage, assurant ainsi la disponibilité et la qualité de la ressource en eau.

Le constat du caractère limité de l'élément naturel, appréhendé comme composante de la sphère productive, ne conduit pas ici, comme une relecture contemporaine pourrait le laisser écrire, à donner à l'eau une valeur propre. La valeur économique qu'elle reçoit au travers des redevances, seule nouveauté réelle du dispositif des AFB, correspond à la rencontre entre une offre désormais limitée – la ressource n'est plus inépuisable – et les différentes demandes des activités productives. Il s'agit là de secteurs économiques déjà existants, comme l'industrie, la production d'énergie (hydroélectricité, nucléaire), l'agriculture, les services urbains (eau potable, assainissement) ou de secteurs émergents, tels ceux que la « civilisation des loisirs » doit faire naître. Nouveau 'gisement de croissance', l'activité de loisirs exige, elle aussi, des eaux de qualité permettant la contemplation esthétique ou l'usage d'agrément.

L'eau est perçue dans ce contexte comme une matière première (ou plus rarement un risque, comme dans le cas des inondations) qui peut devenir un facteur limitant de la croissance, objet principal des préoccupations des responsables politiques et administratifs. Il s'agit d'abord pour l'État de maintenir des conditions environnementales, *lato sensu*, qui permettent de satisfaire aux exigences croissantes des activités productives. La pollution d'une rivière due à l'évacuation d'eaux usées n'est perçue comme un problème qu'en regard des besoins concurrents de l'agriculture ou du secteur électronucléaire en développement. Les intérêts des milieux aquatiques sont à prendre en compte, selon la loi de 1964, mais en l'absence de marque de priorité, ils conservent la place marginale qu'ils occupaient jusque-là dans l'ordre des préoccupations publiques.

La définition d'un programme d'investissements en matière de dépollution vise à permettre la bonne coexistence de secteurs d'activités en plein développement, et dont les relations apparaissent potentiellement conflictuelles face à une ressource limitée. L'idée d'un système de redistribution financière ne naît donc pas de la volonté de porter le fer contre les pollueurs, en imposant des incitations négatives et des compensations face aux dégradations commises, mais plutôt de la nécessité de se doter d'un système de financement stable, permettant de concrétiser la politique d'équipement promue par certains acteurs de l'État central.

La mise en place des Agences financières de bassin, entre 1966 (date de leur décret de création) et 1971 (première année de fonctionnement) confirme cette orientation. Durant cette période, une relation de négociation s'établit entre la puissance publique et les principaux usagers (industriels, mais aussi collectivités locales pour les questions d'assainissement) au cours de laquelle se dessinent les contours d'un système de taxation économiquement et politiquement acceptable. L'imposition et ses modalités, tout d'abord, sont définies dans des échanges entre la puissance publique et les administrés. Le dispositif institutionnel entériné en 1964 confère aux redevables un contrôle sur le niveau et les formes de l'imposition, comme sur l'emploi du produit de la taxe. L'assiette, le taux et les différents coefficients constituant les redevances sont votés par les organes délibératifs des agences - les comités de bassins - qui réunissent les représentants de l'État, des collectivités locales et des usagers[97]. Un même partage du pouvoir existe dans la composition des conseils d'administration des Agences financières de bassin et dans leur « Commission des aides », où se décident les programmes de travaux à subventionner. Durant les années soixante-dix, les collectivités locales comme les industriels obtiennent également de bénéficier de conditions particulières d'imposition et de mesures d'accompagnement : pour les premières, la dissociation en 1974 du paiement des redevances - acquittées par les particuliers dans leurs factures d'eau - et du versement des subventions pour travaux - allouées aux collectivités chargées de l'épuration. Les industriels pour leur part bénéficient dès 1968 de programmes « d'aides au paiement des redevances », généralisés en 1972 sous la forme de « contrats de branche », qui doivent

[97] Cette disposition est d'ailleurs à l'origine du constat d'inconstitutionnalité du système (Conseil Constitutionnel, décision n° 82-124 du 13 juin 1982 qui reste encore valide aujourd'hui.

faciliter leur mise à niveau en termes de dépollution et leur insertion progressive dans le système[98].

Par ailleurs, les agences financières de bassin gardent volontiers à partir de cette époque une certaine neutralité quand aux politiques à mener. Plus « banques de l'eau » que gestionnaires de la ressource, elles centrent leur activité sur la collecte des redevances et la redistribution des sommes levées, et laissent aux collectivités locales, aux usagers, et à l'État la charge de définir le contenu des actions en matière de dépollution, d'économies d'eau, ou de développement de la ressource disponible. Si les agences développent progressivement à côté des actions de financements et de subventions, le conseil, l'assistance et l'animation, elles se refusent, du moins pendant cette période initiale, à porter la responsabilité d'une politique définie localement, à l'échelle des rivières. De même, les Comités de Bassin, en tant qu'instances délibératives se focalisent principalement sur les paramètres de l'imposition et l'emploi du produit des taxes. La question de l'eau est donc traitée dans ces institutions sur un mode essentiellement technico-économique ; s'il y a bien une *mise en commun* des coûts liés à la ressource et l'installation d'un outil économique en appui, l'unicité de l'eau et l'identification d'objectifs globaux, liée à la solidarité entre usagers, demeurent extérieure à l'état de projets ou d'objets de discours.

La mise en œuvre du volet réglementaire de la loi est aussi marquée par le souci de conserver à la puissance publique des marges de manœuvre importantes dans le traitement des conséquences environnementales néfastes du développement économique. Les mesures les plus ambitieuses, visant à imposer des objectifs qualitatifs localement (décrets d'objectifs de qualité), restent ainsi inappliquées, à une exception prés et dans une configuration quasi expérimentale (sur la rivière la Vire, en Normandie)[99]. Cet échec a plusieurs causes, qui méritent examen du fait du caractère central de cette disposition dans la loi de 1964. La lourdeur de la procédure est la raison la plus souvent invoquée, du fait des nombreuses consultations locales exigées et du passage final du texte en Conseil d'État. Cependant, les difficultés politiques que pose la mise en œuvre de la mesure

---

[98] Voir la présentation qui en est faite dans la synthèse, *L'orientation et la mise en oeuvre de la politique de l'eau en France*, La Documentation française, 1973, p. 105-106. Voir également sur ce point P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir*, *op.cit*, pages 175 et suiv.

[99] Par un décret du 16 février 1977. Ce cas est choisi pour valider le dispositif et directement piloté par des hauts-fonctionnaires de l'administration centrale (notamment I. Cheret, F. Valiron, dans le cadre du SPEPE). L'opération fait partie des « *100 mesures pour l'environnement* » (n°24) programme lancé en 1970 par le Ministère de l'Environnement.

semblent jouer davantage, à un double niveau : en premier lieu, l'action étatique suppose l'abandon de droits acquis, c'est-à-dire touchant à certains attributs du droit de propriété, en ce que certains utilisateurs peuvent voir remis en cause leur usage habituel du cours d'eau. La fixation d'un objectif de qualité rendu obligatoire par décret peut conduire de plein droit, sans enquête publique, au retrait d'une autorisation administrative ou à la modification de ses termes (concernant les rejets ou les prélèvements dans un cours d'eau) et suppose une série d'arbitrages, politiquement sensibles, entre les bénéficiaires de cette politique et ceux qui en supportent la charge. En second lieu, le décret d'objectifs de qualité impose à l'État des contraintes dans deux domaines : financier tout d'abord, l'assainissement étant en partie à la charge des ministères, ceux-ci se voient contraints de prendre des engagements financiers précis pour atteindre l'objectif fixé localement, ce qui instaure une décentralisation de fait [100] ; administratif ensuite, puisque le contrôle des dispositions du décret d'objectifs de qualité suppose un accroissement important des moyens alloués à la surveillance et à la police de l'eau, à la charge de l'État.

En résumé, la « *procédure [est] lourde sur le plan administratif, (…) nécessite des études techniques préalables importantes, des contrôles ultérieurs développés et est très contraignante sur le plan financier* » [101]. Il est révélateur que dans le cas de la Vire, l'acteur moteur ait été l'AFB et non pas l'État, dont les échelons centraux comme locaux montrent de grandes réticences.

D'autres mesures également volontaristes de la loi de 1964 restent lettre morte pour des raisons similaires, telles les « *zones spéciales d'aménagement des eaux* », les « établissements publics de bassin » ou la catégorie des « cours d'eaux mixtes ». Comme dans le cas précédent, les services étatiques ne se saisissent pas de ces dispositions alors que leur mise en œuvre demanderait de leur part un investissement important en temps et en moyens bureaucratiques. Dans certains cas, cependant, ce sont les textes réglementaires d'application qui font défaut, les différentes administrations centrales concernées ne rédigeant pas les décrets et circulaires nécessaires à la mise en œuvre de la loi.

---

[100] C'est très précisément le caractère local de cette décision sur les objectifs de qualité, qui en s'imposant au niveau central (fixation et répartition des lignes de crédits pour l'assainissement) pose le plus de difficulté. (Entretien avec G. Salvetti, fonctionnaire de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, 2003).

[101] Jean-Loup Garcin, « Les problemes de l'eau en France : les solutions administratives », Mai 1982, Note Ministère de l'Environnement., p. 12.

Par la suite, l'évolution ultérieure de ce cadre et les modifications apportées durant les années quatre-vingt ne changent pas la direction prise. Face aux constats d'échec, deux circulaires (en 1971 et 1978) offrent un substitut au dispositif des décrets d'objectifs de qualité, par le biais d'un système moins ambitieux de « cartographie d'objectifs de qualité ». Celles-ci sont de nature seulement indicative puisqu'il s'agit d'un « guide » pour l'administration[102]. Elles sont élaborées après recueil des avis d'un groupe large d'acteurs locaux « en concertation étroite avec les élus locaux et les représentants des diverses catégories d'usagers » (industrie, agriculture, pêcheurs, distributeurs d'eau, etc.) et rédigées dans un souci de « réalisme ». [103]

En 1978, un nouveau dispositif montre une orientation centralisatrice plus poussée, en réponse aux exigences d'intervention nées de la sécheresse de 1976-1977 et aux fortes mobilisations dans le monde agricole. Un « schéma général d'aménagement à long terme et de développement des ressources en eau et de reconquête de leur qualité » est adopté en février 1978, précisant les grandes lignes d'action dans les domaines cités sur quinze ans. Des schémas locaux, par grande unité hydrographique, doivent préciser ces orientations, en procédant à une estimation des besoins futurs et en définissant les « objectifs de la politique de l'eau », au plan de la quantité comme de la qualité. Cette évaluation doit permettre de dresser la liste des équipements et le montant des investissements à réaliser à cette fin[104]. Cependant, ces « schémas d'Ornano », du nom du ministre de l'époque, demeurent dans leur quasi-totalité à l'état de projets inaboutis, une fois la mobilisation initiale retombée et les risques de pénurie d'eau écartés[105].

Dans l'ensemble, l'eau est donc traitée à cette époque comme une question technique. Malgré l'intensité des conflits qui en émergent, les solutions opérationnelles recherchées privilégient donc une approche « rationnelle ». Il s'agit d'abord de répartir des coûts, des charges ou des bénéfices liés à la pollution/dépollution. La « politique », sous la forme

---

[102] Les cartes servent de «guide pour l'administration, tant pour son action règlementaire que pour la programmation des équipements et doivent servir aux agences de bassin à moduler leurs redevances et leurs aides ». J.L Garcin, *op cit*. p 11.

[103] Circulaire interministérielle du 17 mars 1978 sur les Objctifs de qualité. Il est recommandé de tenir compte des « possibilités techniques du moment », le type de polluants sur lequel on souhaite faire porter l'action. Voir la remarque de M. Untermaier, sur cette évolution, qui conduit à ce qu'il interpréte comme un acte « contra-legem » : la circulaire mentionnant le caractère « trop rigoureux » des exigences posées, revient en définitive sur les objectifs du texte de la loi de 1964.

[104] Circulaire du 19 juillet 1978. Voir également Code permanent Environnement et Nuisances, feuillet 84, page 2419.

[105] Il est d'ailleurs difficile de trouver un bilan ou un décompte exact de la réalisation de cette mesure. Il est généralement admis qu'elle n'a pas eu de suite réelle.

d'une consultation des populations[106] ou du recueil d'avis des pouvoirs locaux ne vient pas modifier un accord fondamental sur le rôle et la place de l'eau dans la collectivité, qui donne son cadre de référence à l'action « rationnelle » : celle d'une ressource dont l'usage est à optimiser, assurant la satisfaction des différents secteurs productifs pour la maximisation du bien commun total[107].

Cependant, au cours de la même période, l'insuffisante efficacité de ces moyens administratifs apparaît progressivement, au regard de la croissance continue des problèmes de pollution et, plus conjoncturellement, du maintien de situations de pénurie d'eau. Ce fait est régulièrement souligné par des réflexions, dans et hors de l'administration, qui tracent les limites de la politique menée. Au plan administratif le diagnostic s'opère au sein de groupes de travail internes, via la réalisation de rapports sur le fonctionnement des services et en particulier la police des eaux.

De 1975 à 1980, plusieurs évaluations bureaucratiques de ce type sont menées dans différentes instances centrales. Dès 1975, au sein de la direction d'administration centrale spécialisée dans ce domaine (la DPPN – la Direction de la Prévention des Pollutions et de la Nature, Ministère de la Qualité de la vie)[108], puis au sein d'un groupe de travail installé au sein du même ministère en janvier 1977. En 1978, une nouvelle étude est commandée à une commission interministérielle par ce dernier et le ministère de la justice. Elle débouche en 1980 sur un rapport relatif à la lutte contre les infractions à la protection de l'environnement (signé par J. Jung, Inspecteur généra1 de 1'environnement et C. de Vilmorin) qui offre une synthèse des critiques adressées au système de sanctions en matière de dégradation de l'eau. Il pointe l'inefficacité de la réglementation, notamment du fait de son caractère trop technique, le « parallélisme - et parfois l'ignorance réciproque » des actions administratives et des sanctions judiciaires, enfin le « caractère touffu » des textes qui caractérise le droit de l'eau.

De façon plus générale, le diagnostic opéré est celui d'un décalage entre l'émergence, dans les années soixante-dix, des thématiques environnementales, comme revendication

---

[106] Voir par exemple l'expérience des « Livres blancs » des Agences financières de bassin, qui se présentent dès 1971 comme un exercice abouti de participation du public. Les organisateurs de la procédure du décret de qualité sur la Vire prirent également soin d'organiser de multiples réunions ouvertes à la population dans son ensemble.

[107] Ce thème se retrouve par exemple, notamment, dans l'ouvrage du CEFIGRE, 1978, op.cit.

[108] Claude Lefrou «Note sur la police des eaux en France», 29 août 1975 . Cette note est diffusée aux directeurs des Agences financières de bassin pour avis. et présentée «comme la synthèse des discussions officieuses avec les ministères de l'Equipement, de l'Agriculture et de l'Indusrtrie, sur les problèmes de polices et de gestion des eaux».

sociale et politique, et la permanence d'un système de contrôle basé sur d'autres prémisses, ignorant les intérêts de l'environnement : « Au lieu d'être constituées de manière autonome comme des atteintes à l'environnement. Les infractions pénales sont la plupart du temps définies, de manière en quelque sorte subsidiaire, par le non-respect des prescriptions à caractère technique, issues des réglementations spéciales »[109]. Or, culturellement, les administrations mettant en œuvre ces réglementations restent étrangères aux nouvelles valeurs environnementales, ne percevant pas les modifications (ou « atteintes ») aux milieux naturels comme des problèmes en soi. Il n'y a pas de réelle administration de l'environnement ou de l'eau durant cette période[110]. Comme le note le Garde des Sceaux, sous la forme du constat d'évidence, « cette délinquance ne relève pas de la malhonnêteté au sens usuel du terme », d'où le rôle attribué aux « sanctions réelles réparatrices »[111], compensations et indemnités, ou travaux pour corriger les situations problématiques.

En définitive, le souci de prendre en compte « l'unité de la ressource » et a fortiori d'assurer la défense de l'eau, ou des milieux aquatiques, pour eux-mêmes reste une dimension secondaire dans la programmation d'actions publiques relatives à l'eau. Malgré le souci affiché par l'administration centrale de l'eau, en 1964, l'ensemble du dispositif d'action destiné à la prise en compte de cette nouvelle réalité s'oriente selon une logique sectorielle, alors prédominante. Un examen cursif de l'activité politique et administrative centrale autour de l'eau confirme cette dispersion des préoccupations et des thématiques. Le tableau suivant éclaire les principaux découpages que l'on peut identifier dans le traitement politique du domaine, au travers d'un examen cursif des questions parlementaires traitant de l'eau durant la décennie 1970 [voir encart hors-texte en annexe 1] [112].

---

[109] Rapport, J. Jung, C. De Vilmorin, page 1

[110] Des délégués du Ministère sont installés en région en 1975 mais sans véritable service et dans un statut précaire jusqu'en 1992, date de la création des DIREN (Direction régionale de l'Environnement).

[111] Présentation du rapport par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement., J. Jung, et C. de Vilmorin, op. cit. Certaines propositions mentionnées (mais écartées) par le rapport montre la permanence d'un stock de solutions administratives, dans lequel les gouvernants puisent encore aujourd'hui ; « la commission a voulu éviter deux écueils : (…) le premier aurait été de tomber dans le piege des propositions spectaculaires, du type : introduire dans la Constitution l'affirmation solennelle à un nouveau droit naturel et imprescriptible :le droit à l'environnement ; ou encore faire table rase de l'acquis du passé en supprimant toute référence aux normes techniques et en introduisant dans le Code pénal un délit général d'atteinte a l'environnement ».

[112] Nous avons utilisé ici les résultats d'une interrogation sur une banque de données (LEXIS) recensant (en texte brut) l'ensemble des questions parlementaires à partir de 1970. L'interrogation portait sur une série de mots-clés renvoyant aux entités aquatiques

Ainsi, la rubrique officielle parlementaire qui désigne le plus directement l'objet de la politique de l'eau, (« Cours d'eau, étangs et lacs ») ne regroupe en réalité que des questions relatives à des territoires spécifiques, dont les intérêts sont pris en charge et défendus par un élu (demandant des interventions d'aménagement localisé ou des aides fléchées de l'État, interrogeant l'administration sur ses projets, soulignant une situation particulière au regard du droit etc.) Cette rubrique demeure cependant minoritaire ; dans la grande majorité des échanges entre parlementaires et gouvernement, l'eau est généralement appréhendée sous la forme des problèmes qu'elle pose à un secteur d'activité donné : l'agriculture, via la sécheresse, les divers sinistres et calamités, la pêche du fait des pollutions, la navigation intérieure et la politique des transports, au travers de la nécessité exprimée d'étendre le réseau hydrographique. Lorsque le secteur d'activité concerne le traitement ou la production d'eau, les discussions se focalisent quasi exclusivement sur les solutions envisagées, c'est-à-dire les équipements à réaliser en matière d'assainissement ou d'adduction en eau potable. Telle question d'un parlementaire (20 juin 1972, Député Pierre Bas) peut servir d'illustration : interrogeant l'administration sur « *l'eau trouble [de la Seine], chargée d'impuretés variées et charriant des bouteilles ou même des bidons en plastique* », il obtient une réponse qui évoque le « *schéma d'assainissement général de l'agglomération parisienne* » et la construction prochaine d'usines de traitement des eaux usées. La politique de la rivière consiste ici à produire des équipements de dépollution, selon la logique sectorielle traditionnelle de l'administration d'État. Les problèmes de l'eau sont redéfinis par la bureaucratie centrale sous une forme qui les rend traitables. La logique d'intervention de l'État et des collectivités locales fait privilégier des programmes de travaux publics, dans la réalisation desquels s'engagent tous les niveaux administratifs concernés. Au début des années soixante-dix, la politique d'assainissement connaît d'ailleurs un nouvel essor, mobilisant un ensemble d'acteurs centraux et locaux autour de la redéfinition des normes et des investissements à réaliser[113].

L'absence de principe unificateur se révèle plus explicitement dans un échange entre un député et l'administration, qui montre de façon exemplaire l'absence d'un objectif spécifique pour la politique de l'eau. La proposition du député Fortuit (question

[113] Voir le travail de Dupuy G, Knaebel G, *Assainir la ville hier et aujourd'hui*, Dunod, 1982. qui retrace l'histoire des politiques d'assainissement urbain, notamment le chapitre 2, page 36 sq. en mettant l'accent sur le rôle des techniques et des bureacraties dans les évolutions observées.

n° 16499, 13 février 1971) vise précisément à créer ce cadre de référence en instaurant une catégorie « *d'eaux nocives* » qui permettrait de « *distinguer parmi les eaux usées celles dont le déversement présente un danger réel pour le maintien des équilibres biologiques fondamentaux* ». Objet d'une réglementation spécifique, ce type d'eau permettrait alors, selon le député, de « *faciliter la lutte contre les pollutions* ». Face à ce souci politique de désigner un problème central – et un mal identifié et délimité – l'administration de l'environnement rappelle par contre « *la difficulté, insurmontable dans la pratique, de détermination d'un seuil à partir duquel une eau est ou devient nocive* » expliquant la pluralité des définitions de ce qui est nocif, selon qu'il s'agisse du poisson ou de l'homme par exemple, et l'absence de précisions dans le droit français à ce propos (« faute de pouvoir déterminer un seuil valable et applicable en toutes circonstances »). Cette impuissance admise est par ailleurs légitimée par le rappel de la loi de 1964 (article 1er), qui impose « *que soient satisfaites ou conciliées les diverses exigences, parfois contradictoires, liées aux nombreux usages de l'eau* », et non celle de l'eau elle-même.

Respecter les « *exigences* » des usagers et accepter la pluralité des définitions de la « nocivité » qui les accompagnent, l'emporte clairement sur le principe d'unité de la ressource que la loi tente, dans d'autres dispositions, de mettre en œuvre. L'évaluation du mal (ici la pollution) demeure la mission des administrations qui se chargent de l'évaluer en situation : « … *Les déversements de produits non interdits sont subordonnés aux conditions énoncées par les autorisations préfectorales qui sont délivrées, cas par cas* ».

Enfin, si l'on déborde du strict cadre parlementaire pour explorer l'espace public, force est de constater également la faiblesse de la vision unitaire des problèmes de l'eau et de la défense des intérêts du milieu aquatique. Celle-ci n'est en effet portée que par des groupes encore très marginaux durant cette période. Le mouvement écologiste, existant sous forme essentiellement associative dans les années soixante, prend certes une forme politique lors de l'élection présidentielle de 1974 avec la candidature de René Dumont. Il ne rassemble cependant qu'un nombre limité de suffrages et surtout, cette participation au jeu politique apparaît plus comme une tactique que comme une intégration à ce jeu et une adhésion à ces enjeux. Les élections ne sont pas perçues par les écologistes comme un moyen d'accéder au pouvoir mais comme la possibilité, peu onéreuse, de diffuser des

idées, d'agir sur les consciences et d'obtenir des soutiens[114]. Le mouvement écologiste est par ailleurs marqué par une forte culture d'opposition aux formes de pouvoir établis, et par l'idée selon laquelle le changement social ne passe pas par l'État, ni par la conquête de places et de postes officiels. En ce sens, contrairement à ce qu'une mise en relation trop directe pourrait laisser penser, le surgissement du mouvement écologiste, porteur d'un discours en terme d'unité de la ressource n'a que très peu d'effet dans la sphère administrative ou politique. Si l'institutionnalisation de certaines de revendications de ce mouvement s'opère à cette époque (par exemple dans la loi de 1976 sur la protection de la nature), elle ne vise que des objets strictement naturalistes (« les fleurs et les oiseaux »). Le domaine de l'eau reste à l'écart de ces évolutions et de ces pressions au changement durant la période étudiée[115].

Le bilan de cette période est bien tracé par un juriste de l'environnement, J. Untermaier, dont les conclusions sur le secteur dans son ensemble recoupent les remarques faites ici sur l'action publique en matière d'eau[116]. Ce diagnostic sur la situation au tournant des années quatre-vingt est d'autant plus utile que l'approche critique de l'auteur, conformément à ses positions philosophiques et politiques[117], permet de contraster nettement certains traits.

Deux éléments de caractérisation s'articulent dans ce bilan, concernant respectivement les domaines administratifs, juridique et politique. Sur le premier axe, l'auteur souligne la transition qui s'opère dans ce secteur entre un « droit strict », axé sur l'interdiction et la protection, et un « droit d'intervention », orienté vers la gestion des nouveaux espaces et

---

[114] C'est ce que G. Sainteny appelle le rôle « *prophétique* » des partis écologistes dans la première partie de leur existence. In L'introuvable écologisme français, PUF, 2000.

[115] Un indicateur de cette pression externe pourrait cependant être trouvé dans la multiplication des contentieux, de toute nature, qui touchent au domaine de l'eau durant ces années (international, avec le dossier des « Mines des potasse d'Alsace » et la pollution du Rhin ; ou national avec la pollution en baie de Seine, opposant la profession de la pêche et les industriels (Rhône-Poulenc, COFAZ). Les archives de la Direction de l'eau gardent les traces de cette activité intense, laissant des piles de dossiers consacrés à ces affaires qui surpassent en taille l'ensemble des autres productions (rapports, élaboration législative et réglementaire).

[116] Untermaier, J. « Le Droit de l'Environnement. Reflexion pour un premier bilan » in Année de l'Environnement n°1, 1981, pages 125 sq.

[117] Selon Untermaier (*op. cit.),* une approche naturaliste stricte est préférable en matière de politique de l'environnement, opposée à l'humanisation progressive des espaces même à des fins « écologiques ». Il s'agit de préférer l'abstention à l'action, le « renoncement » à l'intervention . D'où une critique radicale de la planification écologique : « *Auscultée, comptabilisée, gérée, manipulée, [la nature] ne peut plus être appréhendée sans qu'intervienne une référence à l'homme, qui, se faisant, risque de perdre son unique partenaire* », page 121 ; et une vision sombre de l'avenir qui se dessine dès le début des années 80 « *Il y a tout lieu de craindre que devenue objet, patrimoine et peut être symbole, la nature ne soit plus demain qu'un dieu mort dans un éco-musée* » (page 125)

des objets naturels. On retrouve ici, sous une forme proche, l'orientation « rationalisatrice » des politiques déjà soulignée, qui se donnent pour objet d'organiser les divers modes d'exploitation de la nature – incluant désormais l'usage « naturaliste » ou de loisirs. Il y a donc, au plan du droit, développement de méthodes modernes de gestion et de protection, *via* des actions conventionnelles, contractuelles ou la production de schémas d'aménagement qui constituent un « *recours détourné à la technique traditionnelle de la police*[118]. Cette tendance, comme le note encore J. Untermaier, l'emporte sur l'action répressive qui demeure très limitée dans son emploi, malgré la profusion de règlements, nouveaux et anciens. Ce qu'il désigne comme une forme de « *course aux armements* » cache un sous-emploi, ou un emploi très inégal de ces outils, soit que des exemptions et dérogations y soient aménagées[119], soit que la juxtaposition des textes et des intérêts protégés laisse au juge le soin d'opérer lui-même la hiérarchisation entre valeurs concurrentes et donc d'estimer l'importance qui leur est socialement accordée.

Ceci conduit à une seconde série de remarques, relatives au contexte politique dont le rôle dans la mise en œuvre est également affirmé[120]. Le droit de l'environnement apparaît ici, dans ses contradictions, comme « *la traduction juridique des hésitations d'une société contrainte de se préoccuper d'écologie (dès lors que celle-ci est devenue une revendication collective) sans qu'aient été modifiées les priorités fondamentales* »[121]. L'absence d'évolution de ce point de vue dans l'État, conduit à un diagnostic peu optimiste à l'orée des années quatre-vingt : l'application non répressive de la législation « *[traduisant] les priorités politiques et économiques de l'État, ses choix fondamentaux, [une action plus rigoureuse] exigerait à coup sûr une révision des options sociétales, ce qu'à présent aucun gouvernement n'a tenté, ni même envisagé* ». [122]. Ces constats formulés avec raison en 1981 doivent cependant être revisités à la lumière des évolutions

---

[118] idem, page 53.

[119] Dans le domaine de l'eau, un exemple caractéristique est le décret du 23 février 1973, et l'arrêté du 13 mai 1975, (cité par l'auteur note 263) sur le contrôle des rejets polluant, qui excluent les déversements de « nocivité négligeable », c'est à dire, notamment, l'ensemble des pollutions agricoles (mais le flou du terme ouvre la porte à d'autres interprétations).

[120] Ces remarques sont d'autant plus intéressantes qu'elles s'expriment dans le cadre d'une réflexion juridique, ordinairement moins ouverte, pour des raisons disciplinaires sur les facteurs « contextuels ». Le caractère naissant et militant du droit de l'environnement explique sans doute cette capacité rare, à lier très explicitement les deux domaines.

[121] Untermaier, *op. cit*, pages 7-8.

[122] *Idem*, page 73

qui s'opèrent dans les années suivantes. Des évolutions politiques et administratives transforment en effet cette donne initiale et introduisent des éléments que l'on peut à présent explorer.

Section 2 La « sourde fermentation » des années quatre-vingt (1981-1989)

Le terme de « sourde fermentation » est emprunté à l'un des protagonistes principaux[123] de cette courte décennie (1981-1989) pendant laquelle l'eau, au singulier, est progressivement constituée en objet public au niveau national. Durant cette période, une réflexion continue se développe dans des cénacles administratifs et politiques (A) autour d'enjeux sectoriels et institutionnels de la gestion de l'eau (B).

A. Les débats dans le milieu politico-administratif central

Considérée de près, la « fermentation » évoquée se traduit concrètement par une série de diagnostics et de projets de « *modernisation* » du droit de l'eau, élaborés à la demande du pouvoir politique. De façon plus nette que lors de la période précédente, le gouvernement central se saisit de la question de l'eau, dans sa globalité, avec l'objectif d'en maîtriser davantage la gestion et d'en assurer la préservation et le développement. La période des années quatre-vingt est ainsi marquée par une profusion de projets de réforme, alimentés par des réflexions et des concertations s'étendant sur plusieurs années.

À la suite du changement de majorité politique de mai 1981 et de l'esprit de réforme qui prévaut alors, le nouveau Ministre de l'Environnement, Michel Crépeau, introduit l'idée d'une possible domanialisation des eaux, assortie d'une nationalisation des entreprises de distribution d'eau[124]. En parallèle avec ses déclarations sur la « relance de la politique de l'eau » en Conseil des Ministres (novembre 1982), un groupe de travail administratif est mis en place à la même période. Il a pour mission de préparer une réforme de la législation et du droit de ce domaine et prend place au sein d'une direction d'administration centrale du ministère (Direction de la prévention des pollutions, sous la présidence de Thierry Chambolle). Le groupe poursuivra ses travaux sous le ministère

[123] L. Mermet, « Dans quel sens pouvons nous gérer l'environnement », *Annales des mines, Gerer et comprendre*, mars 1991.

[124] Il projette également la création d'une Direction de l'eau, au sein d'une réorganisation complète de son ministère, imposant une logique naturelle (Air, Eau, terre) aux divisions administratives, et des Assises de l'Environnement. Ces projets n'auront pas de suite.

d'Huguette Bouchardeau, en proposant différentes réformes. À la fin de cette période, et complétant ce travail de réflexion interne, le Premier ministre d'alors, Laurent Fabius, commandera un rapport à un parlementaire socialiste, Guy Malandain sur ce même sujet (rendu en 1985).

En 1986, le changement de majorité amène Alain Carignon à l'Environnement, dans le gouvernement de Jacques Chirac. Le nouveau ministre sollicite alors une nouvelle expertise, en demandant à un sénateur, Paul-Louis Tenaillon (UDF), une évaluation de la politique menée et des propositions de réforme dans ce secteur[125]. Un groupe de travail « *Adaptation et modernisation du droit de l'eau* » se réunit sur cette base à partir de 1987 pour rédiger un rapport puis assurer le suivi de ses recommandations. Un projet de loi sur l'eau est en particulier préparé dans ce groupe, texte qui connaîtra plusieurs versions jusqu'en 1990.

Dans le même temps, l'administration centrale de l'environnement produit de nouveaux diagnostics. Un nouveau « groupe de travail », réunissant uniquement des acteurs administratifs, entame en 1986 une réflexion sur les possibilités de réforme permettant de promouvoir une « *gestion intégrée des rivières* » (Groupe « De Chancel », du nom de l'inspecteur général du génie rural et des eaux et forêts qui le préside)[126]. Durant la même période (1986-1989), divers rapports sont produits sur l'administration de l'environnement, dont une partie conséquente est consacrée à l'eau (étude du groupe de consultant ABC, rapport Holleaux, rapport Suzanne[127]). Ce travail d'évaluation et de proposition est mené de façon quasi-exclusive à l'intérieur de l'administration d'État et au niveau central. La plupart des cénacles administratifs, constitués en 1982-1984 (« Groupe Chambolle ») et 1986-1989 (Mission « De Chancel », et consultations autour des travaux d'A. Holleaux et de J-C. Suzanne) s'insèrent dans ce schéma, avec une

[125] Les circonscriptions respectives de ces deux parlementaires sont situées dans les Yvelines, où des problèmes importants d'eau se posent, à la fois en termes de pollution (eaux usées de l'ouest parisien urbanisé - Versailles, Saint-Quentin-en Yvelines) et d'alimentation en eau potable (présence de champs captants stratégiques dans la basse-vallée de la Mauldre, exploités par les compagnies d'eau, Lyonnaise des Eaux et Compagnie Générale des eaux). Un accident de pollution bactériologique de ces champs, en 1982, suivi d'une épidémie de gatro-entérite, la fermeture de plusieurs captages pour dépassement des normes ont rendu la question particulièrement sensible dans ce département.

[126] Le secrétariat de ce groupe est assuré par Liliane Duport (Ministère de l'environnement), en charge des opérations de « contrat de rivière ». Ces actions contractuelles entre l'Etat et les collectivité locales se développent fortement au début des années 80 et sont évaluées positivement au sein de l'administration. Suite à un bilan effectué en juillet 1986 (lors du Comité Interministériel pour la Qualité de la vie), il est décidé d'engager une réflexion au niveau central sur les possibilités d'encourager et d'encadrer cette pratique administrative émergente. Cette proposition sera validée par le Ministre quelques mois plus tard

participation majoritaire des agents du Ministère de l'environnement et une représentation minoritaire des autres secteurs ministériels et des services extérieurs. Par ailleurs, les ingénieurs des corps technico-administratifs (en particulier des Ponts et Chaussées et du Génie rural) et des Conseils généraux de ces corps, jouent un rôle prépondérant dans la constitution de cette expertise bureaucratique interne[128] même s'il n'est pas exclusif[129]. C'est le cas également pour les rapports parlementaires, qui s'appuient sur les compétences de ces fonctionnaires techniques[130].

On assiste donc durant ces années à une suite de réflexions accompagnées d'une accumulation de diagnostics sur l'état du droit et des régulations en matière d'eau. Ce travail prend une tournure plus politique que durant la période précédente, par les demandes qui l'initient, de nature gouvernementale, comme par l'ambition plus large qui l'oriente, touchant non plus à la seule police administrative de l'eau mais à la législation et au droit de l'eau dans son ensemble. Cet effort de diagnostic et de réforme reste cependant encore ancré dans la sphère bureaucratique, par les lieux où il se déploie ou par les références mobilisées.

B. Coordonner les secteurs et les institutions

Les objectifs poursuivis par ces différents groupes de travail peuvent se rassembler sous deux rubriques principales, qui correspondent à deux facettes d'un même souci de rationalisation de l'action publique dans le domaine de l'eau. D'une part il s'agit au niveau administratif et juridique, de mieux coordonner les interventions de l'État en les adaptant à l'unité de la ressource gérée et en réduisant la dispersion des secteurs et des circonscriptions bureaucratiques concernés. D'autre part, ces tentatives visent au plan institutionnel, à redessiner la carte des compétences et des responsabilités des différents intervenants publics et privés. Une partie de ces constats se rejoignent sur l'encadrement

---

[127] Ces documents sont analysés sous l'angle des recompositions du secteur qu'ils proposent dans : Lascoumes, P. Le Bourhis, J.P, *L'environnement ou l'administration des possibles*, *op. cit.*

[128] Les « Conseils » des grands corps de l'Etat en constituent la principale source d'expertise à la fois technique et admnistrative « Le Conseil général des ponts et chaussées est compétent en matière d'équipement et d'environnement, d'urbanisme, de logement, de transports, de génie civil et de batîment pour toutes les questions qu'ont à traiter les services (..). Il assure l'inspection générale de l'équipement et de l'environnement ».

[129] Nombres d'agents du Ministère de l'environnement n'appartiennent pas à ces corps par exemple.

[130] J-.L Oliver, ingénieur des ponts-et-chaussée « tient la plume » pour P.L Tenaillon. D. Leguy, en poste à la DDAF Yvelines et de formation ENGEES-ENGREF-ENPC assiste G. Malandain en assurant le secrétariat de son groupe de travail.

nécessaire d'acteurs émergents dans les politiques de l'eau, telles que les collectivités locales, en premier lieu, et les agences financières de bassin, dans une moindre mesure.

Le thème de la réforme administrative et juridique, tout d'abord, est l'occasion pour les bureaux de développer de nouveaux diagnostics critiques sur la police de l'eau, mais aussi sur l'organisation des services et du système de mise en œuvre en général. Ces analyses affichent une certaine continuité avec celles de la phase précédente, répétant de façon plus détaillée et souvent plus incisive, les bilans réalisés depuis le milieu des années soixante-dix. Quelques citations suffisent à rendre le caractère d'évidence que revêtent alors ces diagnostics, dont la reprise de rapport en rapport tend à montrer qu'il s'agit de constats largement partagés[131]. Ainsi, le rapport « Holleaux » de 1986 sur l'administration de l'environnement, note de nouveau qu' »*émiettée entre une multitude de services, la prise en charge des problèmes de l'eau par l'administration n'est pas satisfaisante* », soulignant « *l'impropriété des procédures* » et « *l'absence de directives* », le « *peu d'intérêt des [services de l'État] pour ces problèmes* », l'existence de « *branches stériles et des superpositions, notamment vis-à-vis des collectivités locales* ». De même, deux ans plus tard, le bilan conduit par le groupe présidé par J.-C Suzanne, insiste sur « *l'invraisemblable complexité* [de la police des cours d'eau] », «*l'éclatement des responsabilités en matière d'eau sur le terrain* », les « *deux cents services mis à la disposition du Ministère de l'environnement* », dont les missions et les territoires d'intervention s'enchevêtrent.

Une étude commandée à un cabinet de conseil offre une analyse plus complète des carences de la police étatique, en reliant celle-ci, de façon originale, à une déficience d'ordre politique[132]. Le résultat de cette enquête sur dix départements confirme d'abord un certain nombre de points connus : la connaissance des situations par les services des prises d'eau, rejets et écoulements diffus, reste « très incomplète » ; les normes apparaissent peu ou pas respectées, certains rejets illégaux, tels ceux des collectivités locales ne faisant pratiquement jamais l'objet de procès-verbaux (page 9) ; cet état de fait est attribué à des causes structurelles, dues au « morcellement » des compétences et des responsabilités et à une « réglementation basée sur le principe que l'eau ne coule pas » (page 14) chaque

[131] Nous utilisons ici en partie les résultats d'une précedente recherche sur la réforme du Ministère de l'environnement, lorsque ceux-ci portent sur le cas particulier de l'eau. Voir P. Lascoumes, J.-P Le Bourhis, « L'environnement ou l'administration des possibles », L'Harmattan, 1998., en particulier la première partie.

[132] Voir le rapport ABC, *Exercer effectivement la police de l'eau en France*, 1988. Ce trait n'est souligné que de façon accessoire et très occasionnelle par les bilans administratifs précités, par exemple en avancant que les « *maires des grandes villes […] se dès intéressent trop souvent des rejets dans leurs cours d'eau*», in Rapport Holleaux, 1986, op.cit.)

segment de l'entité « eau » étant théoriquement géré par des organisations différentes ; de même les « moyens alloués sont pratiquement inexistants [et] les effectifs et la mobilisation du personnel sont notoirement insuffisants » : « démotivés par un travail administratif peu gratifiant (…) aux résultats incertains [et exigeant] des connaissances à la fois administratives, juridiques et techniques ». Les agents sont trop peu nombreux pour, à la fois, instruire les dossiers et réaliser les contrôles et le suivi des décisions (tel service chargé de 8 000 km de cours d'eau et de 185 rejets y attribue un ingénieur à mi-temps et un agent de catégorie B). Le matériel de contrôle lui-même est « peu disponible ».

Cette situation est cependant aussi mise en relation de façon neuve avec le manque de volonté politique, les représentants élus ne faisant que refléter un manque d'intérêt plus général pour la question dans la société : « Les interventions au coup par coup, le manque de moyens et le désintérêt de l'opinion publique semblent refléter une absence de volonté politique de traiter le problème de l'eau, tant au niveau central qu'au niveau local ». Même au plus près des rivières, « l'opinion publique exprimée au sein des Conseils municipaux semble peu se préoccuper des problèmes de l'eau. » (page 19)

Les rapports parlementaires produits durant la même période ne se distinguent pas fondamentalement dans les diagnostics produits, soulignant, de façon générale, la mauvaise adaptation du droit et le manque de coordination[133].

Les solutions proposées à la suite de cet ensemble de diagnostics sont également relativement proches dans les différents textes. Il s'agit dans l'ensemble d'accroître les pouvoirs de régulation de l'État, représenté par le Ministère de l'environnement et de donner les moyens à la puissance publique de développer des actions de gestion (systèmes d'autorisations de prélèvements, rejets ou de travaux ; pouvoirs de sanction et de contrôle, notamment).

Des nuances peuvent cependant se faire jour, selon l'importance des réformes proposées, ou l'accent placé sur tel point particulier. Certains documents avancent ainsi des propositions très novatrices, telle « l'unification des polices de l'eau » ou l'attribution au Ministère de l'environnement d'une mission de « gestion globale » (rapport Holleaux, 1986, rapport De Chancel, 1988), le transfert des missions de police aux Agences de l'eau

[133] Pour un résumé du propos de G. Malandain, « Les voies d'une nouvelle législation », Revue Pour, mars 1991, n°127.

(rapport ABC) ou à des autorités locales (rapport Tenaillon) ; d'autres textes limitent leur ambition à des modifications plus incrémentales, comme le renforcement de l'interministérialité (rapport Suzanne, 1988). Par ailleurs, parmi les très nombreuses propositions de réformes agrégées par les rapports parlementaires, certaines font l'objet d'une attention plus particulière, telle la généralisation des systèmes d'autorisation concernant les eaux souterraines (rapports Malandain et Tenaillon)[134] ou le développement d'un système de connaissance et de recherche sur l'eau encore inexistant (Rapport Malandain).

La recherche d'une solution de type administrative et juridique se complète par une intense réflexion au plan institutionnel. Dès le début des années quatre-vingt, est affirmée de façon très générale la nécessité de repenser les relations entre l'État, les collectivités locales et les Agences financières de bassin[135]. Ces deux dernières institutions apparaissant progressivement aux yeux des agents de l'administration centrale comme des intervenants de plus en plus présents dans le secteur de l'eau, ce qui amène des débats sur leur relation avec l'État, jusqu'alors acteur largement prédominant dans ce jeu.

Les constats et le bilan réalisés par le groupe de travail « de Chancel » offrent le résumé le plus synthétique de la réflexion qui parcourt l'administration centrale durant cette courte décennie. Chargé de faire le bilan de la politique des « contrats de rivière » et de la suite à donner à cette politique du ministère de l'environnement, ce groupe interministériel se concentre sur la question de la gestion et de l'entretien des rivières, ce qui le conduit à dessiner un portrait d'ensemble des situations locales de gestion des eaux et de la place respective de l'État, des collectivités, mais aussi des personnes privées. Les grandes lignes de l'analyse peuvent se résumer en trois axes principaux.

En premier lieu, le constat est fait de l'abandon par le responsable légal, le propriétaire privé de la rivière, de l'entretien et de la gestion du cours d'eau, du fait de l'évolution des pratiques et du rapport à la rivière[136]. Les usages qui se développent de ce même cours

---

[134] On retrouve également cette préoccupation, qui occupe une place centrale à cette époque, dans la proposition de loi du sénateur Lacour, déposée en 1985. Celle-ci prévoit une domanialisation des eaux souterraines, tout prélèvement étant soumis à autorisation administrative. Voir Gazzaniga, 1998, op.cit. page 21.

[135] Nous ne pouvons traiter ici le cas de la loi Pêche (juin 1984) qui constitue également une tentative non aboutie de recomposer plus largement le domaine du public et du privé en matière d'eau. Pour une analyse juridique et quelques aspects politiques de cette réforme, voir de Malafosse, *L'eau qui endort*, Litec, 1986 ; ou « La nationalisation déguisée du droit de la pêche », Actualité juridique du droit immobilier, 10 novembre 1986, pages 696 sq. ;

[136] Il est utile de rappeler que dans la très grande majorité des cas, le lit des cours d'eau appartient au propriétaire du terrain riverain (rivières « non-domaniales ») ce qui entraîne pour lui des obligations

d'eau apparaissent de plus en plus « d'intérêt général » (prélèvements divers, tourisme, patrimoine), ce qui renforce le désintérêt du riverain propriétaire. Par ailleurs, ce retrait n'est pas compensé par l'arrivée d'une structure publique de substitution : les Agences de bassin jouent ce rôle, mais sur un territoire beaucoup trop vaste[137] ; l'État demeure divisé dans ces modes d'action (le rapport recense ainsi cinq grandes catégories de dispositions et document relatifs à la gestion « intégrée » des cours d'eau).

En second lieu, les seules structures de gestion susceptibles de répondre à cette carence sont les collectivités locales (communes et département pour l'essentiel). Comme l'a montré leur adhésion à la politique des contrats de rivière, celles-ci sont prêtes à prendre en charge cette responsabilité, pour autant qu'elles y soient encouragées. Le rapport évalue d'ailleurs positivement les formes d'organisation mises en place à cette occasion. L'articulation la plus couramment constatée se fait entre une « association (ou une charte intercommunale ou un comité) / syndicat intercommunal (ou entente interdépartementale) ; les premiers sont organes de réflexion de concertation et de proposition associant le plus grand nombre de partenaires, les seconds sont des organes de réalisation assumant la maîtrise d'ouvrage coordonnée »[138].

Enfin, sur la base de ces constats, il est proposé une redéfinition institutionnelle des relations entre l'État, les collectivités locales et les usagers-propriétaires de la rivière. Il s'agit alors de « favoriser la constitution de groupements gestionnaires (comprenant notamment les collectivités locales) aptes à déterminer les axes d'une gestion concertée des cours d'eau au niveau local ainsi qu'à en assurer les aménagements et les opérations d'entretien ». Ces institutions locales associant État et collectivités locales (d'une façon encore non définie) prennent en charge la gestion de la rivière et en fixent les orientations (au sein d'un « schéma d'objectif d'entretien » indicatif, et à un niveau plus large par des « lignes directrices départementales de la politique de l'eau »). Cette prise en charge collective du nouvel enjeu prend donc une forte dimension publique, les personnes privées n'étant plus associées que par le biais de consultations.

---

d'entretien. L'eau de la rivière est par contre considérée comme une chose commune. Seuls les principaux fleuves navigables, et quelques rivières, relèvent du domaine public (lit, eau et berges comprises).

[137] Pour des raisons de statut (absence de redevances spécifiques) les programmes d'aide financière des Agences de l'eau ne peuvent porter sur l'aménagement des rivières. Durant leur quatrième programme, celles-ci consacrent cependant, à titre expérimental, 2% de leur budget pour soutenir ces opérations. (Rapport de Chancel, page 18)

[138] *Rapport de Chancel*, page 13.

Cette idée d'une extension de la sphère publique se retrouve également dans les autres diagnostics institutionnels qu'offrent les rapports parlementaires, chacun privilégiant cependant des orientations différentes dans la reconfiguration des pouvoirs et des responsabilités. La mission Tenaillon, dont les réflexions s'entrecroisent avec celles du groupe De Chancel[139], donne une version plus explicitement « départementale » de cette proposition, en localisant à ce niveau la planification de l'eau, articulée autour de schémas dont la rédaction revient de façon prépondérante aux collectivités locales. Au niveau des sous-bassins, la gestion concrète serait assurée par des structures intercommunales ou des établissements publics (dites « Autorités organisatrices de base ») liées à celles-ci. Ces nouvelles autorités territoriales de l'eau pourraient se voir attribuer des pouvoirs de police (autorisation de prélèvements) et lever des redevances relatives aux travaux réalisés. Le projet oriente ainsi la reconfiguration institutionnelle, en prenant à la fois à l'État (la police) et aux Agences de l'Eau (système de financement des politiques), pour donner au Département, celui-ci prenant une place centrale dans cette politique[140].

De façon très contrastée, les propositions du rapport Malandain vont dans le sens d'un renforcement de l'échelon territorial du bassin-versant, correspondant aux Agences de l'eau. Il propose ainsi la réalisation de « SDAGE » (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ») au niveau de chaque Agences de Bassin, ces documents précisant les disponibilités en eau, les objectifs de qualité et de quantité et un programme d'aménagements pluriannuel à cette fin[141]. Sans faire référence au niveau départemental, des documents similaires, au niveau des sous-bassins doivent établir un règlement local de l'eau, offrant la « base juridique (après enquête et approbation) pour les travaux à faire, mais aussi pour la police ».

Il y a donc une divergence entre niveaux territoriaux à privilégier, à l'intérieur d'un débat commun sur la recomposition institutionnelle. Bien que d'autres questions soient

---

[139] Plusieurs mentions et renvois explicites y sont faite dans le rapport De Chancel, qui indique partager les mêmes conclusions concernant la partie juridique.

[140] P.- L. Tenaillon généralise ici l'expérience menée dans le département des Yvelines, où le Conseil Général qu'il préside, est très engagé dans les politiques de l'eau. En 1992, sera d'ailleurs créé un « syndicat de syndicat », sur une rivière (le Comité de Bassin Hydraulique de la Mauldre (COBAHMA)) qui constitue un essai de concrétisation de ce projet « d'autorité organisatrice de base ».

[141] On retrouve ici le modèle des schémas d'aménagement des eaux (Ministère d'Ornano, circulaire de 1978) mais transporté à un échelon plus décentralisé, celui des grands bassins-versant.

soulevées, en particulier dans le domaine du financement de la politique[142], ce clivage constitue un axe structurant des débats ultérieurs à propos de la réforme en cours d'élaboration.

Section 3 La rupture 1989-1992

La première moitié de l'année 1989 est marquée par une transformation des rapports de force politiques à l'occasion des élections de mars 1989 (municipales) et de juin 1989 (européennes), avec une forte émergence des votes écologistes. Cette inscription des thématiques écologistes dans l'espace public et politique est renforcée dans le domaine de l'eau par la survenue durant l'été 1990 d'une sécheresse sévère. Celle-ci apparaît dans les commentaires journalistiques comme le dernier d'une série d'évènements catastrophiques survenus les années précédentes et impose, via la répétition des catastrophes, une grille de lecture politique. Avec le déclenchement des premiers conflits dans le sud-ouest de la France, traditionnellement provoqués par le manque d'eau, celle-ci redevient soudain une question politique à part entière, ce qui incite le Premier ministre et le Ministre de l'environnement examiner de nouveau l'idée d'un projet de loi sur le sujet [143]. Cette relance s'insère alors pleinement dans un mouvement plus large, qui conduit le parti socialiste au gouvernement à construire un discours politique spécifique autour de la thématique environnementale. Le colloque « Écologie et pouvoir », événement médiatique plus qu'universitaire tenu en décembre 1989, est l'occasion d'afficher publiquement cette préoccupation et l'alliance nouée entre le parti socialiste et la branche du mouvement écologiste que représente Brice Lalonde, alors Secrétaire d'État à l'Environnement[144]. Il marque le point de départ d'une série d'actions constituant le cœur du programme environnemental du gouvernement Rocard, au centre desquelles se trouve

---

[142] Un débat annexe que nous ne pouvons traiter ici, concerne également le changement de statut des Agences de bassin, dont l'évolution est envisagée à partir de 1984 (du caractère d'établissement public administratif à celui d'établissement public à caractère industriel et commercial). Cette question se rattache à celle de la non-constitutionnalité des redevances (assimilables à des impôts), qui sera largement débattue jusqu'en 1991, mais sans recevoir de solution. Aucune mention directe n'est en effet faite à ces institutions dans la loi du 3 janvier 1992.

[143] Un membre du cabinet de l'Environnement se rappelle d'une note manuscrite, griffonnée par M. Rocard et glissée à l'occasion d'un voyage à B. Lalonde, marquant l'acte de naissance du projet.

[144] Ce colloque se tient du 13 au 15 décembre 1989 à Paris, au Parc océanographique Cousteau ; François Mitterrand y prononce un discours sur le sujet, en présence de plusieurs ministres du gouvernement Rocard..

la réalisation d'un Plan national pour l'environnement (PNE), devant fixer les objectifs, les moyens et les modes d'action (institutionnels, financiers, juridiques) de cette politique renouvelée. Texte de nature politique, la rédaction du PNE est confiée à un « groupe de pilotage » composé majoritairement de membres du cabinet de B. Lalonde (notamment Lucien Chabason, directeur de cabinet, et Jacques Theys, alors « conseiller technique », qui en seront les rédacteurs principaux). L'environnement est ainsi élevé de façon significative au rang d'enjeu politique majeur, objet de débats de premier rang, ce que confirme peu après la production d'une contre-expertise et de propositions alternatives par un député de l'opposition, Michel Barnier (dont le rapport est rendu en avril 1990). Le secteur de l'eau profite de cet intérêt, dans la mesure où il constitue une composante majeure de la politique environnementale, en particulier en termes budgétaires[145]. Plusieurs initiatives sont lancées au cours de la même période. Dès l'automne 1989, en réponse aux préoccupations de l'été relatives à la sécheresse, un programme d'action est élaboré par les services centraux du Ministère de l'environnement, au centre duquel se trouve un grand débat sur l'eau, dit des « Assises de l'Eau » (ou « Eau 2000 »). Promu par le cabinet Lalonde, ce dernier dispositif vise à présenter « l'état de la situation des problèmes de l'eau en France (…) les enseignements à tirer de la sécheresse de 1989 (…) et à préciser les orientations et les objectifs à atteindre ainsi que les moyens à mettre en œuvre, tant par l'État que dans le cadre du cinquième programme [des agences de l'eau] »[146]. Par ailleurs, un nouveau projet de loi sur l'eau est préparé par le cabinet de l'Environnement en collaboration entre agents issus de l'administration centrale et de certaines Agences de l'eau. Le texte met l'accent sur trois orientations principales : la « décentralisation » de la politique de l'eau (avec la création d'un POS de l'eau, envisagé comme une règle du jeu encadrant les autorisations délivrées localement) ; une transformation des circuits de « financement » des politiques ; des changements institutionnels donnant une place plus importante aux agences de l'eau, renforcées institutionnellement pour l'occasion. Dès le printemps 1990, la forte probabilité d'une seconde année de sécheresse conduit le gouvernement à réunir un « Conseil interministériel sur l'eau » le 26 avril 1990. Au nom de la lutte contre la pénurie, une relance de la politique de l'eau est alors annoncée ainsi que l'instauration d'un nouveau

[145] Les financements prévus pour le secteur de l'eau représentent la moitié du financement total du plan. Les thématiques abordées étant cependant très nomnbreuses, du nucléaire au bruit, les propositions relatives à l'eau n'occupent concrètement que quelques pages dans la centaine que compte le document présentant le PNE.

[146] Note de présentation des Assises de l'eau, Cabinet Lalonde, novembre 1989.

système institutionnel et juridique, promouvant une « conception nouvelle, globale et cohérente de la gestion de l'eau »[147].

Au début de l'été, alors que la sécheresse menace davantage, le premier ministre apporte une dernière pierre à l'édifice confirmant devant le Sénat, le souci du gouvernement de faire de la politique de l'eau « une priorité pour les mois et années à venir ». Il y affirme notamment que « volontariste », cette politique doit conduire le gouvernement à « *faire franchir [au] pays une nouvelle étape dans la protection de l'environnement, y compris bien sûr dans celle de l 'eau* »[148].

L'intervention de M. Rocard traduit cette ambition politique et dessine les grandes lignes d'un programme d'action, qui se développe dans une double direction. D'une part, elle annonce la mise en œuvre d'une réforme juridique et institutionnelle officialisant l'idée d'un projet de loi et d'une refonte du droit et de l'administration de l'eau ; d'autre part, elle pose les bases d'une action de mobilisation politique, destinée à faire aboutir cette réforme. La déclaration fait référence à la « concertation » à instaurer, mais exprime aussi le souci de se doter d'un outil politique pour permettre à la réforme d'éviter les enlisements de la décennie 80.

Ces deux axes annoncent en fait les principaux développements que va connaître cette nouvelle tentative de traduire en actes, législatifs et réglementaires, la volonté de faire évoluer la politique de l'eau. Au plan de la réforme proprement dite, et de son contenu, l'annonce faite rassemble une série de propositions préparées par le cabinet Lalonde et qui constituent le noyau dur du projet défendu par son département ministériel. Ces positions seront maintenues au travers des différentes phases d'élaboration que traverse le projet : négociation interministérielle (jusqu'en mars 1991), passage devant le Conseil d'État (avril-mai 1991) et discussions au Parlement (jusqu'en décembre 1991). Elles s'articulent autour de cinq grandes orientations, marquées par une série de continuités et de ruptures avec les projets antérieurs, qu'il est utile de souligner.

La principale disposition du projet de réforme est relative à l'affirmation renouvelée de « l'unicité de la ressource en eau », cette dernière étant posée comme une catégorie fondamentale autour de laquelle doit se réorganiser l'action publique. La déclaration politique du premier ministre met l'accent sur une conception globale de la gestion de

[147] Déclaration du Premier ministre au Conseil Interministériel du 26 avril 1990.

[148] Déclaration du Premier ministre devant le Sénat, le 20 juin 1990, pages 3 et 8.

l'eau et sur la nécessité d'une « optimisation de la ressource »[149] face aux risques de pénurie[150]. Dans la version rédigée par le cabinet Lalonde, le nouveau projet de loi sur l'eau marque plus fortement cette orientation dans son article premier, en définissant la « gestion équilibrée de la ressource en eau » comme devant satisfaire la « préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; la protection de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des eaux de la mer ; la répartition de la ressource en eaux »[151], les différents usages (de la santé à l'agriculture) venant en second. Surtout l'article définit très explicitement et dans le détail, le champ d'application de la nouvelle politique, en nommant précisément les activités ayant un effet sur la ressource et donc concernées par la loi. Ce champ d'application est défini de la manière suivante :

> *« Les prélèvements restitués ou non, déversements, écoulements, rejets ou dépôts, directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants, dans les eaux souterraines et superficielles, y compris les eaux marines dans la limite des eaux territoriales, ainsi que les ouvrages correspondants, les retenues établies en dehors du lit des cours d'eau et plus généralement les ouvrages, travaux, installations ou faits susceptibles d'avoir une incidence sur le volume, le régime, le mode d'écoulement ou la qualité physique, chimique, biologique ou microbiologique des eaux et des milieux aquatiques, sont soumis aux dispositions de la présente loi » [*projet de loi sur l'eau, version du 18 décembre 1990*]*

Cet enchaînement de formulations vise en fait à opérer une extension de la sphère des activités régulées, en prenant en compte de nouveaux secteurs : les voies navigables, les installations classées, les barrages ou les centrales nucléaires. Le texte s'efforce de capturer l'eau dans la diversité de ses manifestations afin d'en faire explicitement un élément à part entière de l'ordre juridique. Le paragraphe porte lui-même cette ambition d'enfermer l'objet aquatique à l'intérieur d'un régime juridique unique, de façon suffisamment explicite pour éviter une interprétation divergente des services administratifs et du juge.

Le second élément découle de cette affirmation politique et juridique de l'unicité de la ressource. Il correspond à la tentative d'étendre le contrôle de la puissance publique sur la gestion des eaux en empiétant sur le domaine privé. Le texte a pour objectif ici de légitimer la prise en charge par l'autorité publique des rivières non-domaniales (dont le lit

---

[149] Déclaration du Premier Ministre, *op. cit*, juin 1990

[150] Cette affirmation de principe conserve d'ailleurs une certaine ambiguité par l'absence de référence au milieu ou à l'environnement qui l'accompagne. M. Rocard ne parle alors d'écologie qu'une seule fois, comme justification politique de la lutte contre les pollutions, mais celle-ci est évoquée entre les « *exigences de l'hygiène publique* » et les « *impératifs écologiques* » (Déclaration de juin 1990, page 6).

[151] Projet de loi sur l'eau, version du 18 décembre 1990, 3 titres et 35 articles.

est jusque-là propriété des riverains) et des eaux souterraines (directement appropriables par le détenteur du fonds)[152]. Les rédacteurs du projet tirent la leçon des échecs des lois antérieures, notamment des dispositions inappliquées de la loi de décembre 1964, affrontant trop frontalement l'édifice de la propriété privée et butant sur l'impossibilité politique d'opérer une domanialisation des eaux[153]. L'idée de patrimoine ou de bien commun, objet de la « gestion équilibrée » et d'une « planification souple »[154] devient alors la solution pour « sortir du schéma de l'appropriation » et fonder légalement une intervention plus forte de la puissance publique :

> « Avec l'article un [définissant l'eau comme un patrimoine commun], l'objectif c'était de donner une légitimité forte à l'État en matière d'environnement, une légitimation de son intervention par la définition d'un patrimoine, d'un bien commun. Il nous fallait une annonce politique, contre la propriété privée, notamment des eaux souterraines »[155]. [*membre du cabinet de l'Environnement*]

Ce détour par la gestion d'un « bien commun » pour déplacer subrepticement la frontière entre public et privé révèle cependant toute son ambiguïté lorsqu'il s'agit d'en tirer les conséquences juridiques par rapport aux différents droits d'usage. Ainsi lors des premières réunions interministérielles, les agents du Ministère de l'environnement doivent explicitement remettre en question les différents droits d'usages et de propriété de l'eau, condition nécessaire pour répondre aux exigences de la gestion :

> « Une gestion globale et cohérente s'oppose (…) à la création ou à la confortation de situations juridiques intangibles [i.e. de droits de propriétés acquis], incompatibles avec l'évolution permanente du milieu aquatique, des besoins en eau et du contexte juridique international et européen » [note interne, mai-juin 1990]

---

[152] Nous renvoyons ici aux développements faits à ce sujet dans l'introduction.

[153] « La solution extrême, la domanialisation, ou un service national de l'eau, c'était pas possible. (….) l'échec des ZSAE (Zones spéciales d'aménagement des eaux), c'est dû à la philosophie de l'appropriation et de l'expropriation. Ca n'a jamais marché parce qu'à chaque fois il aurait fallu faire une enquête d'utilité publique ; pour une rivière c'est presque le TGV. Donc y'en a jamais eu » (membre du cabinet Lalonde)

[154] Déclaration du Premier ministre devant le Sénat, juin 1990.

[155] Entretien avec un membre du cabinet Lalonde. Cette intention a été bien perçue au parlement, et a fait l'objet de demande de clarification sur le sujet de la « nationalisation » de l'eau (cité par P. Gourdault-Montaigne, *Le droit de riveraineté*, Lavoisier, 1994, page 34. (le Sénateur Pierre Lacour, 13 décembre 1991, demande si le Gouvernement souhaite nationaliser l'eau ; à quoi le Ministre répond par la négative).

Un troisième axe de la réforme élaborée touche à la réorganisation institutionnelle du secteur, remodelant les attributions et les domaines de compétences des différents niveaux bureaucratiques (agences, services de l'État, et collectivités locales). Promoteur de la logique de l'eau, y compris contre les logiques administratives existantes, les concepteurs de la réforme tentent d'organiser leurs propositions autour de l'affirmation du niveau territorial le plus conforme à cette logique, c'est-à-dire celui des Agences de l'eau :

> « Tous nos efforts avaient pour but de rejeter la logique administrative et d'imposer un niveau de bassin. Vous avez vu le tableau des services compétents en matière d'environnement ? On ne peut pas refaire tout depuis Napoléon et en même temps c'est trop complexe, il y a trop de niveaux. (…) Nous, en posant le mécanisme de bassin, on espérait que tout suivrait, que c'était un début qui allait permettre de recomposer le reste » [membre du cabinet de l'Environnement]

Dans ce sens, le rôle d'un préfet représentant le gouvernement au niveau du bassin est affirmé, afin de donner un relais efficace au Ministère de l'environnement auprès des Agences de l'eau :

> *« Le meilleur exemple c'est le projet sur le préfet de région coordonnateur de bassin, avec les pouvoirs qu'on lui conférait à l'origine. EDF eux, ça fait longtemps qu'ils ont compris que le bon niveau n'était pas le département »*[156]

Une rénovation complète du système de financement de la politique de l'eau doit compléter cette action, l'objectif étant de fonder plus solidement au plan juridique les redevances des agences de l'eau. Le partage des rôles entre l'État et les collectivités locales est également repensé et reconfiguré. De ce point de vue l'orientation politique clairement affirmée penche en faveur d'un rôle prédominant de l'État

> *« Brice Lalonde ne voulait absolument pas de truc de type Tenaillon, avec un fort pouvoir des collectivités locales [*tout en donnant un*] signal fort en matière de décentralisation, une réponse à toute l'évolution du contexte depuis 1983 ».*

La solution de la « planification souple » offre là aussi une solution satisfaisante, dans la tradition des schémas administratifs de coordination des usages (les « schémas d'Ornano », prévoyant une forme « d'aménagement des eaux » dès 1978 sont évoqués).

Ceux-ci sont adaptés à la nouvelle donne des pouvoirs instaurés par la décentralisation, et visent à laisser leur autonomie aux collectivités locales, l'État fixant le cadre de cette action.

> « C'est comme avec les POS. On laisse les collectivités locales libres d'agir, mais dans le cadre d'une règle du jeu. C'est 'Vous faites ce que vous voulez mais avec un pouvoir encadré' » [membre du cabinet de l'Environnement]

Le modèle de l'urbanisme est ici sollicité, mais de façon sélective, dans la mesure où le pouvoir réglementaire accordé aux maires est limité (« encadré »). Par ailleurs, le « schéma » prévu est d'abord pensé par ses concepteurs comme une réponse à une « pathologie locale », c'est-à-dire un conflit d'usage menaçant l'ordre public - la sécheresse sévissant alors impose ce type de situation problématique comme référence. Dans l'esprit des hauts fonctionnaires de l'environnement, seul le préfet, c'est-à-dire l'État peut régler ce type de conflit (et non « l'élu local »), aidé par une « table ronde de décision » organisée autour de l'élaboration du schéma. Enfin, de façon séparée, État et collectivités locales voient leurs pouvoirs d'intervention accrus, : la police de l'eau régalienne doit être unifiée sous un régime unique - conséquence de l'unicité affirmée de la ressource et d'un domaine d'intervention élargi - tandis que les collectivités locales reçoivent de nouveaux pouvoirs d'action (notamment en matière d'assainissement et d'aménagement des cours d'eau).

Parallèlement à ce projet de refondation administrative et institutionnelle, les promoteurs de la réforme organisent également la mobilisation des forces (à la fois politiques, sociales et technico-scientifiques) qui doivent permettre de le mener à bien. Là aussi, un diagnostic est fait des échecs antérieurs, accentuant les difficultés de la « voie parlementaire », passant par la rédaction de rapports, comme l'a montré l'échec des deux tentatives précédentes (suites aux rapports Malandain et Tenaillon). Le choix est fait à l'opposé, d'un développement du projet en comité réduit (cabinet du Ministère de l'environnement et consultations de quelques relais, notamment dans les Agences de l'eau), accompagné d'une mobilisation externe de soutiens dans l'espace public. Ce dernier rôle est dévolu aux « Assises de l'eau », série de réunions publiques qui doivent être organisés aux niveaux régional et national et fortement médiatisées. Des évènements

---

[156] Entretien avec un membre du cabinet Lalonde. Le soutien du premier ministre sur ce point est d'ailleurs clair, lorsqu'il rappelle qu'il défendra « personnellement » les institutions de bassin, faisant état de rumeurs contraires (Discours devant le Sénat, op. cit)

associés (conférences, colloques) doivent également jalonner l'élaboration gouvernementale du projet jusqu'à son aboutissement.

La représentation officielle de ce dispositif [voir document en hors-texte][157] donne à voir l'agrégation de différentes formes de légitimité (partie haute du document), venant en soutien d'une série d'énoncés politique, associés à la conclusion des Assises, en mars 1991 (partie basse et dernières lignes du schéma). Du côté du public, les assises régionales permettent de comptabiliser plus de « 10 000 participants », auxquels sont ajoutés les 1 500 participants des Assises nationales[158]. En parallèle plusieurs manifestations rassemblant scientifiques et techniciens sont organisées autour du thème de l'eau, renforçant l'impression que ces communautés professionnelles cautionnent l'entreprise collective lancée par le gouvernement. Enfin, des cénacles plus étroitement associés au processus (au sein de « groupes de travail thématiques ») assurent la liaison entre une partie des réseaux mis en place durant les années quatre-vingt. Ainsi le groupe « Recherche, formation, prospective, innovation dans le domaine de l'eau » des Assises de l'eau, est confié à Guy Malandain, tandis que celui sur la « Protection des milieux naturels aquatiques » est confié à André Holleaux, haut fonctionnaire jouant un rôle pivot dans les réflexions sur la réforme de l'administration de l'environnement, durant la décennie précédente[159]. Au total, l'opération « Assises de l'Eau » permet une diffusion nationale du thème et des propositions avancées par le ministère et le cabinet Lalonde, grâce à son succès médiatique[160]. Si les thèmes qui ressortent de cette diffusion ne sont pas ceux prévus à l'origine - les journalistes se focalisant sur le prix de l'eau et une phrase de B. Lalonde relative aux « agriculteurs pollueurs » - l'événement impose dans l'espace public l'importance de la question et une certaine définition de l'enjeu « eau », marquant l'unité de cet élément et la nécessité d'une politique réunifiée.

Les effets exercés par cette consultation sur le processus de décision sont difficiles à évaluer, du fait de l'absence d'organisation précise dans la synthèse des débats, qui prend des formes très variées. Cet impact reste cependant très limité, à la fois du fait de la

---

[157] Ce schéma (et les citations qui suivent dans le texte) sont issus du rapport de la Mission des Assises de l'Eau, « *Pour que l'eau vive. Trois années de concertation* », La Documentation française, 1992 (comportant une préface de Jean-Luc Laurent, Directeur de l'Eau, Ministère de l'environnement).

[158] « *Pour que l'eau vive..* » op. cit.

[159] Notamment par son rapport sur l'administration de l'environnement. A. Holleaux sera par la suite candidat sur les listes du parti fondé par Brice Lalonde, « Génération Ecologie ».

[160] Un document du Ministère de l'Environnement faisant le bilan de l'opération dénombre 129 articles dans la presse régionale, 33 articles dans la presse nationale, 43 passages télévision et 40 passages radio pour un total de 3 heures d'antenne.

nature de la concertation et du calendrier. Dans la plupart des cas, les débats font l'objet d'une retranscription intégrale, avec mention de l'ensemble des participants, mais sans synthèse ni propositions identifiées (à l'exception des discours du ministre de l'environnement et du premier ministre) [161]. Les actes finaux des Assises nationales ne sont établis qu'à l'été 1991, alors que le projet de loi sur l'eau est déjà déposé au parlement[162]. L'événement a donc en lui-même surtout valeur fédératrice, mettant en relation l'ensemble des acteurs intéressés par la question, dans les multiples domaines concernés, tout en enrôlant ces forces au sein d'un dispositif de réforme.

Ce processus de mise en relation et d'enrôlement exerce par ailleurs en retour des effets spécifiques difficiles à mesurer sur le contenu du projet lui-même. C'est le cas par exemple de la contribution que certains parlementaires et participants centraux des Assises apportent au remodelage du projet de loi, tel Guy Malandain. De même, une telle relation d'interdépendance se lit dans le rapport d'expertise rendu au ministère de l'environnement par Laurent Mermet, qui s'appuie largement sur les travaux du groupe « Protection des milieux naturels aquatiques » et condense l'essentiel d'une approche « écologique » de la gestion des cours d'eau[163]. Sans qu'on puisse précisément apprécier les effets de cette communauté épistémique constituée autour de la gestion patrimoniale de l'eau dans les années quatre-vingt, celle-ci oriente de façon visible les contenus du programme d'action.

Si les consultations organisées publiquement ne semblent pas changer les principaux traits du projet, celui-ci est par contre nettement influencé par les acteurs bureaucratiques associés aux politiques de l'eau, d'une part, et par les groupes d'intérêts concernés par la réforme, d'autre part. Pour décrire ces pressions, on doit se cantonner à une partie précise de la réforme : la progression des délibérations administratives et politiques est en effet d'une grande complexité, du fait de la longueur du processus –depuis le début 1990 jusqu'à décembre 1991- et en raison de la matière concernée, qui recouvre une large série de préoccupations. En limitant l'attention *au principe d'unicité de l'eau*, qui nous intéresse ici en tant qu'énoncé politique, l'évolution du projet de loi sur l'eau peut se

---

[161] Les actes des Assises régionales sont parfois publiés sous formes de livres, par exemple ceux de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ; ceux des Assises Nationales de l'Eau se présentent sous forme d'un document photocopié.

[162] Le projet de loi est déposé au Conseil d'Etat le jour ou les Assises nationales débutent,.

[163] Mermet L., « *Vers une gestion écologique des cours d'eau. Quels enjeux, quels fondements, quels débats pour une nouvelle politique* », Rapport au Ministre de l'Environnement, 16 septembre 1991, 40 pages. Les références au groupe des Assises de l'eau (et à d'autres cénacles et colloques consultés) se trouvent page 2.

résumer autour de trois axes, correspondant aux principales adaptations que connaît le projet initial sous les pressions évoquées.

La première modification s'opère suite aux critiques formulées par les ministères sectoriels concernés (équipement, agriculture, industrie, pour l'essentiel). Ceux-ci s'expriment en effet très tôt sur le projet, en refusant l'extension du domaine d'intervention revendiqué par le secteur environnemental et en contestant la nouvelle définition globale qu'il donne de l'eau comme objet législatif. Ainsi une contre-proposition de rédaction de l'article premier du projet de loi est présentée par les ministres de l'industrie et de l'équipement qui proposent de revenir au texte de la loi de 1964, axé sur les usages. Ceci limiterait alors le pouvoir de police sur les eaux revendiqué par l'Environnement, par la prise en compte des « conditions techniques existantes (« l'efficacité des techniques disponibles ») et surtout le respect des droits antérieurement établis. Comme le remarque le ministère de l'environnement, il s'agit d'une remise en cause directe du principe donnant la priorité au milieu et aux objectifs visés au plan politique, au profit d'un *statu quo* maintenant en l'état l'ordre bureaucratique :

> « Les restrictions suggérées sont (..) incompatibles avec la notion de gestion qui implique une *adaptation* à l'évolution du milieu aquatique, des usages de l'eau les connaissances, des technologies et du *droit* » (souligné par moi).

D'autre part, le Ministère de l'industrie demande une autre limitation du domaine d'application de la loi, excluant les « activités qui relèvent d'un régime légal particulier, telles que les installations classées, l'utilisation de l'énergie hydraulique, les installations nucléaires de base, les mines, les carrières, etc. » qui relèvent de sa compétence. Face à ces exigences, des arbitrages sont rendus sous la forme de compromis divers, lisibles dans le projet présenté devant le Conseil d'État (version du 15 mars 1991). Deux domaines sont explicitement exclus du champ d'intervention de la nouvelle loi : la réglementation relative aux effluents radioactifs et les autorisations relatives à l'hydroélectricité. Un régime mixte d'inspection est prévu pour les installations classées, donnant autorité aux deux ministères[164].

Une forte opposition s'exprime également au Ministère de l'intérieur, et à travers lui dans le corps préfectoral, contre l'idée d'un renforcement des découpages

[164] Cet accord donnera lieu entre 1993 et 1995 à une compétition entre les deux ministères, chacun disposant de sa propre réglementation d'autorisation de rejets. Une décision redonnant à l'Industrie le contrôle exclusif de ce secteur de régulation viendra refermer la parenthèse.

hydrographiques et la création de nouvelles entités territoriales coupant les départements. Les principales mesures visées sont la création d'un « préfet de région coordinateur de bassin » et celle, à un niveau plus local, d'un établissement public intervenant sur les rivières (communauté locale de l'eau). L'opposition aux positions de l'Environnement perdurera tout au long du processus d'élaboration de la loi, jusqu'au Parlement. Seule l'introduction d'amendements d'origine parlementaire permettra, *in fine*, de donner une existence législative au « Préfet de bassin », doté de pouvoirs réduits, ainsi qu'à la Communauté locale de l'eau[165].

La discussion du texte au Conseil d'État fait apparaître des divisions identiques qui débouchent sur un rappel à l'ordre juridique, concernant deux questions traditionnellement sensibles pour cette institution[166]. Les Conseillers manifestent tout d'abord leur refus de « traiter sans distinction toutes les eaux quel que soit leur régime juridique » du fait des problèmes qu'engendrerait cette disposition vis-à-vis du droit de propriété sur le lit des rivières non-domaniales et sur les eaux souterraines. Le respect des droits d'usages privés est ici la principale valeur défendue, contre la confusion que risque d'entraîner un texte qui associe tous les types d'eau (et tous les régimes de propriété). Ainsi, l'objectif de « gestion » d'un patrimoine commun, avancé par le projet de loi et qu'un Conseiller d'État redéfinit juridiquement comme une action de « répartition », doit-elle s'exercer dans le respect des droits acquis. De même, l'unification des divers régimes de police réclamée par le Ministère de l'Environnement, doit se faire sans porter atteinte aux droits de propriété, que respectent les polices existantes, et en particulier au droit du sol (auquel sont attachés certains droits liés à l'eau)[167]. L'autre point central de discussion, concerne le domaine public fluvial, dont la mise à l'écart est demandée face au projet de police générale déjà évoqué. Rappelant l'existence de différents régimes de propriété de l'eau (dont celui correspondant au domaine public fluvial, qui emporte pour l'État l'obligation d'une « surveillance administrative »), le rapporteur souligne que le secteur de la navigation dispose déjà de textes suffisamment précis. Ces deux points sont suffisamment cruciaux pour que le rapporteur propose un « article zéro », précisant que la loi ne modifie pas le code civil, ni ne porte atteinte au régime de police du domaine

[165] L'absence de mise-en-œuvre durant dix ans de cette dernière mesure montre encore la réticence des préfets vis-à-vis de ce type d'institution.

[166] Plusieurs réunions ont lieu entre le 3 avril et le 24 mai 1991, date de passage du texte devant l'assemblée générale (dont le rapporteur est M. Plagnol)

[167] Sur ce point, un conseiller évoque le risque de « spoliation du pauvre paysan» - ce qui fait supposer à un agent du Ministère de l'environnement une intervention du « monde agricole » sur ce point.

public fluvial. La possibilité d'un refus de transmission au parlement est évoquée dans le cas contraire. Les discussions débouchent sur des modifications prenant en compte les remarques du Conseil d'État ; en particulier sont supprimées certaines dispositions relatives à la police unique de l'eau, traduisant le principe d'unicité de la ressource[168].

Une seconde modification importante concerne le financement de la politique et vise un renforcement des Agences de l'eau. Il s'agit essentiellement de rendre légitime et conforme à la constitution le circuit financier propre au monde de l'eau mis en place par la loi de 1964. S'il n'y a pas d'oppositions interministérielles au projet, y compris de la part du Ministère des Finances, l'ensemble des dispositions concernées disparaissent toutefois en janvier 1991, à la demande des représentants des Agences elles-mêmes. Ceux-ci craignent en effet de voir remis en cause l'ensemble du système lors du passage de la loi au Parlement et d'amendements hostiles. Les Présidents des comités de bassin indiquent ainsi clairement leurs préférences pour le *statu quo* argumentant en faveur d'une stratégie de réforme plus sûre que la voie législative, afin de « *traduire dans les faits la volonté politique affichée par le gouvernement de renforcer les agences* »[169]. De fait, c'est la position qu'adoptera B. Lalonde, lors de son discours devant les Assises de l'Eau, évoquant une modification par voie réglementaire pour introduire la taxe sur les nitrates qu'il souhaite voir créer.

Enfin, une dernière série d'adaptations touche à l'architecture institutionnelle prévue dans le projet de loi, notamment dans les relations à instaurer entre État et collectivités locales. La phase parlementaire est plus particulièrement le moment d'une série d'échanges apportant des modifications au projet gouvernemental. L'orientation principale de ces changements consiste en un accroissement du pouvoir des collectivités locales dans la conduite de la planification devant assurer la « gestion équilibrée » de l'eau. Par le biais d'un amendement, le dispositif prévu à cet effet, la CLE (Commission locale de l'eau ; voir *supra*), passe sous le contrôle des élus, qui obtiennent la majorité des voix dans les instances locales devant rédiger les documents de planification (contre un tiers des sièges dans le projet initial). Par ailleurs, un second niveau de planification est introduit, au niveau des grands bassins et des Agences de l'eau, considérées comme

[168] De nombreuses autres questions sont également évoquées et débattues, quoique de façon moins intense, portant sur les moyens de droits revendiqués par le ministère de l'environnement : niveau des peines prévues pour les infractions aux nouveaux règlements, les pouvoirs d'investigation nécessaires à leur contrôle, les agents assermentés, les problèmes de coordination entre « le régime de police générale [que la loi crée] et les polices spéciales qu'elle n'abroge pas» (police des installations nucléaire notamment)

[169] Compte rendu de la réunion des Présidents de bassin , 14 décembre 1990 (Douai).

plus proches des intérêts locaux par leur composition et leurs orientations[170]. La loi est votée à l'unanimité en décembre 1991 et promulguée le 3 janvier 1992.

Conclusion

Le panorama que l'on a tracé montre la variété des définitions de la « solidarité crée par l'eau », idée centrale promue par la réforme. La nécessité de prendre en compte cette interdépendance hydraulique est affirmée publiquement dès la fin des années cinquante mais ne fait pas l'objet d'une traduction institutionnelle. À partir de 1970, et jusqu'à 1981, l'action administrative reste d'abord marquée par un souci de rationaliser les usages de l'eau dans un cadre fixé, celle-ci commençant à être perçue comme une matière première limitée et non plus comme un bien inépuisable.

De 1981 à 1989, une rupture de ce cadre s'opère, avec le développement des thématiques environnementales dans la sphère publique, et la remise en cause du schéma précédent. Survenant dans des cercles périphériques (administrations marginales comme le Ministère de l'environnement ou le champ des acteurs locaux, associés à des institutions de recherche) ces réflexions demeurent sans suite par absence de soutiens politiques au plan national. La période est également traversée par l'opposition entre des options concurrentes relatives à la réorganisation du secteur, dont les formes ne sont pas fixées (en particulier les compétences à attribuer en matière d'eau aux collectivités locales, à l'État et aux agences de l'eau).

Enfin, de 1989 à 1992, un nouveau cadre est mis en place au moment où la politique de l'eau devient un enjeu prioritaire pour le gouvernement, poussé par l'émergence de l'écologie dans l'espace politique et une configuration climatique et politique favorable (sécheresse et demandes d'intervention). La mobilisation des acteurs gouvernementaux dans ce domaine, débouche sur un ensemble de réformes institutionnelles, fruit des débats entre les promoteurs d'une vision unitaire de l'eau et de sa politique, et les acteurs administratifs en place, défendant une vision sectorisée de cet élément.

[170] L'amendement correspondant est déposé par Guy Malandain qui défend cette position depuis plusieurs plusieurs années. Il est par ailleurs conforme au système annoncé dès juin 1990 par le Premier Ministre.

Chapitre 2

Une politique de l'eau « rationnelle, scientifique et participative » ?

Issu d'une série de diagnostics pointant les insuffisances des politiques environnementales, le projet de réforme de la politique de l'eau est lancé par le gouvernement fin 1989 avant d'aboutir, après deux ans de gestation, au vote de la loi du 3 janvier 1992.

Le constat des déficiences de ces politiques, réitéré dans les années quatre-vingt, conduit à une inventivité affirmée en matière de design institutionnel. Les premiers articles de la loi, installent ainsi une approche patrimoniale de l'eau appuyée sur une « gestion équilibrée » de cet élément (article 1 et 2), tandis que les suivants prévoient la mise en place d'un instrument de planification territoriale (article 3 à 5)[171]. L'objectif est de pallier les carences des méthodes régaliennes traditionnelles, caractérisées par une application médiocre ou inexistante, comme dans le cas de certaines mesures de la loi sur l'eau de 1964. Pour cela, l'outil de planification offre plusieurs remèdes, chacun devant répondre à un dysfonctionnement antérieur de la régulation : la coordination rationnelle et à base locale des interventions publiques, dans le cadre d'une approche processuelle, doit corriger la cacophonie née de la juxtaposition parfois anarchique des opérateurs ; l'action publique doit se fonder sur des connaissances technico-scientifiques solides, insuffisamment développées jusque-là face à la complexité des problèmes posés par l'eau ; la mise en œuvre concertée doit l'emporter sur l'imposition autoritaire des objectifs, qui n'est pas parvenue à corriger les conduites nuisibles (pollution notamment). L'outil apparaît de ce point de vue comme un résultat condensé des réflexions administratives sur l'action publique et son renouveau, analysé par de nombreux textes au

[171] La loi elle-même comporte d'autres dispositions, dont un système d'autorisation et de déclarations (contrôle administratif des actes individuels) , le renforcement de la police des eaux (recherche et constation des infractions, aggravation des peines en matière de pollution), l'élargissement des compétences des communes et des régions et d'autres points annexes.

tournant des années quatre-vingt-dix. Il perpétue également la tradition d'innovation qui caractérise les politiques d'environnement[172].

Notre objectif n'est pas dans ce chapitre de retracer la génèse de ce nouveau dispositif de planification dans le cadre d'une *histoire des outils des politiques de l'environnement* par exemple. Il s'agit davantage d'éclairer la *logique de cet instrument*, sous ses différentes facettes et de relever les principales hypothèses formulées par ses concepteurs afin d'en évaluer, dans le chapitre suivant, la validité et éventuellement les points aveugles. Suivre la mise en œuvre comme un processus d'expérimentation requiert d'abord de décrire l'outil lui-même, dans son architecture interne.

Outre les articles de loi et les textes qui les explicitent traditionnellement (décrets, circulaires, instructions et recommandations techniques) la base empirique est ici constituée par les discours produits par les promoteurs du projet, acteurs administratifs ou politiques, et par les commentaires qui explicitent les dispositions légales et orientent l'interprétation à en faire auprès d'un public plus large (articles juridiques, rapports d'expertise, notes à usage interne).

Pour mener à bien cette exploration des caractéristiques du dispositif de « gestion équilibrée », on présentera de façon séparée les hypothèses générales sur lesquelles il s'appuie et les formes juridiques qui lui donnent sa consistance. Dans un premier temps, cela conduira à décrire les traits principaux de ces nouveaux modes d'action publique et les hypothèses de causalité qui les fondent (Section 1). Dans un second temps, on s'intéressera davantage à la traduction réglementaire de ces hypothèses, en décrivant le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le dispositif de planification territoriale de l'eau (section 2).

Section 1 La planification territoriale de l'eau

Le dispositif de planification territoriale de l'eau initié par la loi de 1992 présente un profil composite, lié au fait qu'il tente de résoudre plusieurs problèmes posés par la régulation et la coordination des usages de l'eau. Pour clarifier cet entrelacs, on peut

[172] Voir sur l'évolution des politiques de l'eau et la place des innovations, Le Bourhis J.-P, « L'eau terrain d'experimentation », in G. Boyer et alii, *L'environnement question sociale* , Odile Jacob, 2000. Sur cette quête de nouveaux « outils » au niveau européen, on peut lire Dente B., *Environmental Policy in Search of New Instruments,* Amsterdam, Kluwer, 1995.

dégager trois types d'inflexions privilégiées par ses concepteurs, qui prennent sens par rapport à des modes plus classiques de régulation : la préférence accordée à une démarche de type procédurale, mettant l'accent sur le *modus operandi* davantage que sur les contenus et les objectifs à atteindre (A) ; la mise en avant d'un cadre de référence technico-scientifique, comme base de définition des problèmes et d'élaboration des solutions de gestion (B) ; enfin, le développement d'un système institutionnel *ad hoc*, assurant la mise en œuvre des politiques conçues localement, accordant une large place au « public » et aux intérêts liés à l'eau (C). [173]

A. Action procédurale et coordination de l'action publique

Un des principaux traits du dispositif de planification territoriale de l'eau réside dans le fait qu'il ne donne pas de contenu fixe à la politique, au sens d'objectifs concrets à atteindre, contrairement aux régulations ordinaires, de type substantielles ou normatives, visant à ordonner les pratiques en les soumettant à des cadres de référence préétablis et contraignants. Des exemples typiques de ces régulations se trouvent dans la réglementation routière (limitation de vitesse, sens interdit) ou dans le droit de l'urbanisme (interdiction de construire au-dessus d'une certaine hauteur, installations ou équipements obligatoires, etc.) Dans le domaine de l'eau, ces cadres de références sont le plus souvent des seuils, portant sur des quantités d'eau (débit minimum à maintenir dans un cours d'eau), sur leur qualité (niveaux maxima de polluants acceptables), ou encore sur les usages (interdiction de creuser le lit de la rivière par exemple).

En rupture avec ce modèle, la planification territoriale de l'eau recherche à l'inverse à organiser la rencontre entre les différents acteurs publics liés à l'eau et ses usages, pour que ceux-ci décident du contenu à donner à la politique menée et établissent par eux-mêmes les objectifs normatifs. Dans cet esprit, la loi installe des procédures formelles de décision, complétées par des recommandations sur la forme de la concertation à faire prévaloir. L'arbitrage entre les intérêts, produisant la décision normative, est ainsi délégué à une instance spécifique où s'associent les autorités publiques de différents ordres, et certains acteurs locaux prédésignés. Si la protection de l'eau est affirmée comme une

[173] Nous offrons ici une synthèse d'un ensemble d'arguments utilisés de façon récurrente dans les rapports, commentaires, articles et notes liées à la réforme de la législation sur l'eau. Seuls les documents les plus significatifs sont cités ici.

priorité, via la notion de « patrimoine commun », rien n'est fixé par conséquent quant au niveau exact de cette protection, ni aux moyens permettant concrètement de l'assurer.

Le modèle de causalité qui sous-tend cette orientation se fonde essentiellement sur le constat de l'inadéquation des approches traditionnelles, où le législateur (ou l'administration centrale) impose à l'action publique locale des objectifs prédéterminés. Plusieurs raisons sont généralement avancées pour expliquer l'inefficacité d'une telle intervention dans les actes locaux de régulation.

En premier lieu, une intervention centrale de type substantielle buterait sur les spécificités matérielles des problèmes d'environnement. Le caractère local et techniquement complexe des situations à réguler est ainsi souvent souligné pour expliquer la faible pertinence d'une formulation centralisée de normes standardisées. Fixer pour chaque portion de territoire, voire chaque ruisseau de l'espace national, sa qualité ou sa forme apparaît à la fois matériellement impossible et inefficace du fait de la distance.

En second lieu, les problèmes posés par l'eau sont perçus comme particulièrement résistant à une telle approche du fait de leur nature même. Les situations problématiques à résoudre sont en effet transversales à plusieurs segments administratifs et territoriaux. Il en résulte un grand nombre d'agences et de services publics agissant dans ce domaine, selon des logiques fréquemment divergentes, qui s'opposent à à l'imposition d'une grille de saisie unique. Cette fragmentation locale de l'intervention publique engendre une grande diversité dans la perception des situations, dissociées les unes des autres au plan organisationnel comme au plan analytique. Vu au prisme de cet agrégat de services et d'autorités, l'eau se diffracte selon des lignes de clivages elles-mêmes disparates : les problèmes posés et les réponses apportées varient selon la portion du territoire considérée par un acteur (selon un découpage vertical ou longitudinal, ou encore entre réseau aquatique-naturel et hydraulique-artificiel), selon la dimension de la ressource considérée (qualité, quantité, circulations et débordements), le type de phénomène à administrer (inondation, pollution, sécheresse), les types d'exigences à satisfaire (baignade, pêche, agriculture, etc.) ou la nature des interdépendances à réguler (entre certaines activités humaines et la rivière ; entre les sols et les nappes, etc.). Cette hétérogénéité dans le diagnostic des problèmes, restreint fortement les chances de succès d'une politique de l'eau édictée depuis le centre, quand bien même celle-ci recevrait une formulation rigoureuse à ce niveau. La plupart des analyses soulignent ce danger : faire usage d'une norme unique ignore la pluralité des acteurs administratifs devant s'en saisir. L'eau

déborde les cadres de traitement imposés par les ministères ou les institutions territoriales, communes, départements ou régions.

Cet argument s'articule souvent avec une critique de la prise en compte sectorielle, ou par « filières » (agriculture, aménagement, industrie) des problèmes d'eau, potentiellement productrice d'effets imprévus ou contre-productifs. La critique du mode d'intervention centralisé se confond ici avec celle de l'organisation administrative existante, où chaque organisation publique sectorisée peut délivrer des services et des biens conformes à son mandat, alors même que le cumul de ces actions va à l'encontre d'un objectif plus général. Les conflits entre utilisateurs disposant de droits d'usages administratifs, ou le transfert d'une pollution d'un milieu à un autre, comme dans le cas des boues d'épuration, illustre ce type d'effets émergent, lié à la sectorisation des interventions et à l'absence de prise en considération de leurs interdépendances[174].

En réponse à ces constats de carence, le dispositif de planification territoriale de l'eau vise à accroître la mise en cohérence des actions en organisant la décision locale à l'intérieur d'un cadre fixe, sur des objets communs pré-identifiés[175]. L'efficacité de l'action est supposée accrue par le fait que l'arbitrage intervient entre les acteurs publics les plus proches des problèmes et les plus concernés par ceux-ci. A chaque configuration locale doit donc correspondre un système de mise en œuvre adapté au problème posé.

La principale hypothèse des promoteurs de ce dispositif est qu'un tel cadrage des relations entre metteurs en œuvre du programme central doit permettre des coordinations efficaces entre ceux-ci, qui se tisseront en particulier autour d'objectifs transversaux à ces organisations. On retrouve ici des éléments qui empruntent aux outils de planification et de contractualisation, incitant à instaurer des échanges non contraignants entre gestionnaires d'un même problème, par-delà les frontières institutionnelles[176]. La démarche de type processuel devrait être, par ailleurs, d'autant plus efficace qu'elle se déploie autour d'objets communs aux organisations, agissant comme un pivot des

---

[174] L'analyse la plus complète des limites de la gestion par « filières » administrative est livrée par Mermet L. , *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société,* Paris, L'Harmattan, 1992, page 177

[175] Plusieurs théorisations de ces processus d'évolution des politiques ont été proposées. voir Pierre Lascoumes, «Rendre gouvernable : de la «traduction» au «transcodage»*, in* CURAPP, *La gouvernabilité*, Amiens, PUF, 1996, p. 325-338 ; Padioleau Jean G ., «L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques», *Politique et management public*, vol.17, n°4, décembre 1999, p. 86-127

18 Des exemples de politiques articulées autour d'un nouvel objet et construit par elles, sont analysés dans : Marcou Gérard, «Gouverner les villes par le droit»*, in* CURAPP, *La gouvernabilité*, Amiens, PUF, 1996, p. 174-205 ; Garraud Philippe, *Le chômage et l'action publique,* L'Harmattan, 2000.

procédures et des actions de coordination. « L'eau » est évidemment un de ces objets, ou plus précisément la forme matérielle qu'elle prend localement. En réorganisant l'action publique autour d'une nouvelle entité (rivière, nappe, lac, bassin-versant, etc.) ce mode d'action doit permettre de répondre adéquatement aux difficultés soulevées par l'accumulation des régulations sectorielles descendantes et délivrer une forme d'intervention ad hoc, respectant les contours du problème.

Cet effort n'est pas neuf en lui-même. Comme il a été noté précédemment, l'idée de faire de l'eau ou de ses composantes un nouvel objet de l'univers administratif est présente dès les débuts de la politique étudiée en France[177]. La solution adoptée s'inscrit dans cette tradition, mais dans le contexte différent crée par la décentralisation. Le commandement centralisé laisse ici la place à un effort de coordination des échanges locaux, par l'instauration d'un espace de débat réglé et pré-ordonné. Le législateur intervient donc mais de manière indirecte, en organisant cet espace et en y rendant obligatoire la prise en compte de certains intérêts et certaines identités.

Parmi les intérêts à prendre en compte, la loi sur l'eau et ses textes d'application mentionnent ainsi explicitement la protection des écosystèmes aquatiques, établissant la légitimité de cet objectif, au même titre que celui de la promotion de l'industrie, de l'agriculture ou de la navigation. La loi visant un objectif de « *conservation patrimoniale* » doit permettre par ce moyen de faire reconnaître la « *valeur intrinsèque de l'eau (…) au-delà de sa valeur économique* »[178]. Les objectifs de maintien de la qualité de l'eau et de préservation des équilibres naturels viennent, de surcroît, en tête de la liste des exigences à satisfaire. Concernant les identités fixées, le dispositif doit aussi conduire, dans l'esprit de ses concepteurs, à ce que l'eau soit désormais saisie comme une entité unique (« *l'usage de l'eau est soumis à des règles semblables, quel que soit son gîte ; de même l'eau et le milieu aquatique doivent faire l'objet d'une approche globale)* »[179] L'approche processuelle sert une « gestion équilibrée » de la ressource en eau en incitant à prendre en compte et à pondérer, en même temps, les intérêts

---

[177] Voir par exemple Levy-Lambert H. « La gestion des ressources en eau et les Agences de bassin », Analyse et Prévision, décembre 1966, 2 (6), soulignant le caractère inapplicable de la réglementation en matière d'eau, et proposant une solution économique (redevances) liés à des « plans de bassin ». Un argument similaire se trouve dans l'introduction à l'ouvrage de Kneese A.V, « Economie et gestion de la qualité des eaux, Dunod, 1967. « les normes arbitraires [des Etats] sont peu adaptées à la tâche plus exigeante qu'est l'utilisation optimale des rivières » (p. XVIII).

[178] Laurent Jean-Luc, *La politique de l'eau en France depuis 1964*, 15.12.93. Ce texte expose de façon condensée, par le Directeur de l'Eau de l'époque, l'esprit de la loi et du dispositif voté en 1992.

[179] Jean-Luc Laurent, *op. cit.*

contradictoires de la protection des écosystèmes, du développement de la ressource mais aussi ceux des divers usages productifs - industriels, agricoles, touristiques, etc.

B. Un cadre de référence technico-scientifique

Un second trait majeur du dispositif de planification territoriale de l'eau consiste en la mobilisation de données de nature technico-scientifiques et l'installation d'un cadre objectif pour guider l'action publique. La connaissance insuffisamment fondée des situations à « gérer » est perçue dans ce contexte comme l'une des causes principales de l'inefficience des actions menées. Deux types de conséquences négatives sont plus particulièrement soulignés, associant causalement inefficacité publique et déficit de savoir technico-scientifique.

D'une part, les réflexions mettent généralement en avant l'impossibilité de qualifier nettement les comportements problématiques et les responsabilités dans la régulation d'un domaine très spécialisé, où le contour des phénomènes n'est pas fixé par le sens commun[180]. La remarque vaut pour le contrôle des activités de pollution et *a fortiori* pour la gestion des multiples usages ordinaires de l'eau. De façon similaire, face à la complexité matérielle et sociale du problème à réguler, l'établissement d'objectifs est supposé fragilisé par l'absence de données objectives sur l'état existant de la ressource et les paramètres qui le décrivent, tandis que l'élaboration de solutions adaptées est compromise, en raison du flou des chaînes de causalités. Ce diagnostic prend appui de façon récurrente sur la mise en évidence de l'incohérence des découpages administratifs : fondés sur l'histoire ou sur l'arbitraire bureaucratique, ceux-ci ont peu à voir avec la « logique de la goutte d'eau », le cheminement des rivières ou les délimitations des aquifères. Ce décalage est perçu comme producteur d'effets néfastes dans la mise en œuvre des programmes publics : saisie erronée des problèmes et des causalités, élaboration de solutions inadéquates parce que trop localisées ou trop focalisées sur un aspect superficiel des phénomènes en jeu. Au-delà de la méconnaissance des interdépendances hydrologiques, cette critique peut s'élargir parfois à d'autres dimensions comme celles des milieux et des écosystèmes, dont l'effacement fausse la formulation de

[180] Sur ce point voir K. Hawkins, *Environment and Enforcement*, Oxford University Press, *op. cit* qui souligne la différence avec les activités de police ordinaire, dans lesquelles la caractérisation des comportement déviants (la délinquance ordinaire) est plus facilement réalisable.

réponses collectives. Ainsi, l'intervention directe sur les rivières, lorsqu'elle reste ignorante des « *quatre dimensions d'un hydrosystème* » se révèle improductive[181].

D'autre part, l'incertitude des connaissances est également avancée comme la principale cause de controverses lors de l'exécution des politiques, cette source de divergence retardant alors l'exécution et limitant la portée des actions menées. L'absence de cadre objectif laisserait subsister des points de vue opposés, empêchant l'adhésion aux objectifs et aux solutions proposées[182]. Elle apparaît aussi comme un facteur de sape de l'autorité des administrations régulatrices, se retrouvant démunies dans leur action de contrôle du fait de l'hétérogénéité et de la faible légitimité des savoirs mobilisables.

La solution envisagée face à ces dysfonctionnements consiste à fonder le dispositif de planification territoriale de l'eau sur un socle technique plus sûr, celui-ci devant garantir une définition homogène du problème par les différents acteurs en présence. La dimension technico-scientifique est dans ce cadre particulièrement affirmée, au sein d'un modèle « hydrologique »de formation de l'action publique : « *la diversité et la variabilité d'un hydrosystème s'insèrent dans une unité spatiale et temporelle qui doit être le fil conducteur aussi bien des politiques d'aménagement que des programmes de recherche scientifique* »[183].

Trois types d'effets de cette objectivation de la politique de l'eau sont alors attendus. Tout d'abord, le savoir technico-scientifique autorisé doit jouer le rôle d'un outil d'homogénéisation des points de vue, opérant un rapprochement des différentes visions et un alignement des appréciations sur la référence objective proposée. Les conflits sur la construction de barrages-réservoirs ou les autorisations de pompages en nappe peuvent trouver une issue par des études définissant de façon consensuelle quelle est la disponibilité des ressources souterraines, la demande « réelle » en eau de l'agriculture, et les effets des barrages sur l'environnement. De même, dans ce courant de pensée, la

---

[181] Ces dimensions font référence aux échanges latéraux, verticaux, amont-aval et atmosphériques. Décamps H. et Naiman R.J, «*L'écologie des fleuves*», *La Recherche*, 1989, V. 20, p. 310 -) Les mêmes auteurs mettent aussi en cause, à propos des interventions en rivière l'«'*ignorance la plus totale des interactions entre les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques au sein des systèmes formés par les grands fleuves et leur plaine d'inondation*».

[182] On retrouve en particulier cette thématique dans un ensemble de textes relatifs à «l'appropriation», se concentrant sur les problèmes de risques, tout en élargissant l'analyse à l'ensemble des questions environnementales. Voir par exemple Stéphane Saint-Pierre et Roger Nifle, *Appropriation active de la prévention du risque d'inondation. Méthode de la conduite du processus,* Paris, CERTU, 1998.

[183] Claude Henry, et alii, *Rapport sur des orientations pour un programme interdisciplinaire de recherches concernant la Loire et son environnement,* Paris, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique, IPEE, 1990, p. 4.

production de données objectives sur les milieux aquatiques devrait permettre de résoudre les débats sur la pollution des rivières, en rendant visible la nuisance occasionnée et en permettant de décider collectivement de la qualité de l'eau désirée (par la fixation commune d'un seuil de pollution par exemple). L'hypothèse majeure ici faite est que la controverse publique peut être close par un accroissement des connaissances corrigeant l'incertitude qui a fait naître le conflit.

En second lieu, la connaissance technico-scientifique des problèmes doit permettre d'adapter plus exactement la réponse publique à la configuration des situations. La production de données objectives conduit à mieux cerner les problèmes et les responsabilités en présence, dessinant la carte des interdépendances à réguler. Une cartographie des zones inondables doit localiser *précisément* les zones habitées menacées, montrant *clairement* l'espace « naturel » de la rivière et ceux venus l'occuper ; le suivi piézométrique des eaux souterraines (capteurs enregistrant le niveau des nappes) doit désigner *sans conteste* les situations de surexploitation ; un réseau de mesure en rivière doit permettre de faire apparaître le *niveau exact* de pollution d'un cours d'eau et son évolution, éventuellement les rejets en cause. Tous ces outils visent en principe à clarifier les relations entre les activités humaines et les eaux, en pointant du doigt et en établissant les responsabilités humaines et naturelles.

Enfin, les apports techniques doivent offrir un outil d'aide à la décision localisée, c'est-à-dire applicable à chaque situation, en aidant à fixer les objectifs et à pointer les moyens d'action envisageables. Ainsi, un système d'information incluant des échelles limnimétriques (renseignant sur le niveau de l'eau dans chaque portion de rivière) peut servir à alerter les populations en cas de montée d'eaux ou à instaurer des mesures spécifiques de restriction des usages en cas d'étiage sévère. Les études sur les ressources disponibles, souterraines en particulier, peuvent déboucher sur une solution alternative et aider à résoudre un conflit sur l'usage quantitatif des eaux.

De façon transversale, c'est l'inclusion dans le processus de décision des outils technico-scientifiques et des mesures qu'ils produisent, qui doit donc garantir la convergence des points de vue sur la politique à conduire.

C. Une structure de mise en œuvre participative

Un dernier trait significatif du projet de réforme lancé en 1992 touche à la place faite aux acteurs non-administratifs dans le processus de décision et d'application de la

politique. À l'origine de cette évolution, on trouve l'idée largement relayée dans la littérature spécialisée d'un échec des modes d'intervention normatifs et autoritaires dans le domaine de l'environnement et de l'inefficacité des formes d'action purement réglementaires. Ces outils régaliens apparaissent impuissants à modifier les rapports de force défavorables aux politiques d'environnement, dans la mesure où les textes déjà existants sont peu employés ou mal appliqués par les services administratifs. Le coût du contrôle des infractions est élevé et leur suivi ne constitue pas une priorité pour les agents de l'État, accaparés par d'autres tâches, ni pour les tribunaux qui, lorsqu'ils sont saisis, ne donnent généralement pas suite[184]. Dans certains cas, telle la pollution dite « diffuse » (cas des pollutions agricoles), la multiplicité des sources de rejets et la faiblesse de leur impact propre rendent le contrôle techniquement ardu.

Pour pallier les faiblesses de ce mode de régulation perçu comme dépassé[185], plusieurs réflexions mettent l'accent sur le recours à d'autres types de relations gouvernants-gouvernés, notamment en privilégiant une plus grande adhésion des administrés au programme d'action proposé et à ses objectifs[186]. Il s'agit en particulier d'intéresser à la définition de la politique les acteurs devant intervenir dans la mise en œuvre de celle-ci, soit par une modification de leurs pratiques (agriculteurs, industriels, ou simples individus), soit par une contribution à l'action publique (riverains propriétaires de cours d'eau), soit enfin en assurant une forme de contrôle social sur la bonne application des décisions collectives. Dans le cas des politiques de l'eau, le public large est donc inclu dans cet ensemble, mais sont visés plus précisément les utilisateurs d'eau 'naturelle', défenseurs potentiels de la ressource et de l'environnement, et les producteurs de pollutions (rejets de l'assainissement autonome ou de l'agriculture)[187].

---

[184] Voir les documents et rapports administratifs sur la police des eaux cités au chapitre précédent . Pour une analyse plus générale, voir P. Lascoumes et alii, *Environnement et ordre public*, GAPP-CNRS, 1994. Voir aussi le bilan fait dans le Plan National de l'environnement, 1989, *op. cit.*.

[185] Au sein de l'administration, l'approche régalienne, rattachée à la période gaulliste, est fortement stigmatisée par certains comme une tradition autoritaire révolue (« c'était la méthode des godillots cloutés»).

[186] Ceci s'inscrit dans une évolution plus générale des modalités de gouvernement, qui déborde les politiques de l'eau. D. Gaxie analyse le développement de ce type d'action, comme un «effort pour adoucir et renforcer les relations de commandement et d'obéissance politique», producteur d'effet de justification et de sécurisation des décisions publiques (au prix toutefois d'une réduction parallèle des possibles), in «Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties», *in* CURAPP, *La gouvernabilité*, Amiens, PUF, 1996, p. 249-273.

[187] La question de « l'insertion » des agriculteurs dans la politique de l'eau revient comme un leitmotiv durant la préparation de la loi de 1992. Le Ministère de l'Environnement joue alors du bâton (« les agriculteurs sont des pollueurs », selon sa déclaration de mars 1991) et de la carotte : les mesures « participatives » proposées lors de la négociation du projet de loi ; ou les programmes d'aides financières

Plus précisément, l'association de ces groupes au processus de décision est perçue comme offrant la possibilité d'un meilleur recueil d'information auprès d'assujettis mal connus (pour affiner les programme d'intervention et le suivi des décisions) et comme favorisant l'intégration des points de vue, la diffusion et l'acceptation de principes d'action retenus par la puissance publique. Le débat et l'échange visent ici à assurer la « *diffusion douce* » des objectifs de la politique environnementale[188], mais aussi une « *réappropriation par les gens de la responsabilité de leur milieu* » dans une « *logique de participation* », fondée sur le « *droit de regard que la population est en droit d'exercer sur la gestion tant publique que privée de la nature et du cadre de vie* »[189].

Cette réorientation se relie, souvent de façon confuse, avec la promotion de l'approche procédurale que l'on a présentée, destinée à assurer une coordination rationnelle des interventions publiques [190]. Le même système de mise en œuvre *ad hoc*, à base locale, doit alors aussi accorder une place importante au « public », sous ses différentes incarnations : population indifférenciée des citoyens, ou intérêts constitués, acteurs professionnels et associations plus spécifiquement concernés. L'affirmation de cette nécessaire ouverture du champ de décision tend d'ailleurs à devenir un des piliers de la réforme projetée et l'un des éléments clé sur lequel doit reposer son succès. L'idée d'un « parlement de l'eau », terme appliqué aux Comités de bassin issus de la loi de 1964, est de nouveau évoquée pour souligner la démocratisation nécessaire de la politique locale de l'eau, gage de sa réussite. D'autres images, telle celle de la « table ronde » locale[191], mettent en scène une même visée, celle d'une communauté réunie autour d'un objet - l'eau, la rivière - auquel la relient des liens culturels, historiques et sociaux, que le dispositif vient institutionnaliser. Cette thématique est largement développée dans la littérature patrimoniale qui met également en avant l'idée d'une forme d'autodiscipline

---

devant permettre l'intégration de cette profession dans le dispositif des agences de l'eau (sur le modèle des « contrats de branche » incitant à partir de 1968 les industriels à adhérer (politiquement) à ce même système). Sur ces aspects voir I. Doussan, «*Activité agricole et droit de l'environnement : l'impossible conciliation*», Thèse, Faculté de Droit, Université de Nice, 1997.

[188] L. Mermet, 1992, *op cit*. Pages 191-192

[189] F. Ost, « Le milieu, un objet hybride qui déjoue la distinction pulic-privé », in CURAPP, *Public/privé*, 1995, op. cit. L'auteur parle dans ce cas de dépassement de «la régulation publique unilatérale par la généralisation de la concertation destinée à prendre en compte la diversité des points de vue de multiples acteurs» (souligné par moi) .

[190] La valorisation de « l'ouverture » de la décision revient souvent à mêler, dans le même propos, promotion de la « participation » (en direction des publics profanes) et recherche de coordination (en direction des institutions ou groupes organisés contrôlant partiellement la mise-en-oeuvre).

[191] Le terme revient dans plusieurs entretiens et témoignages. Un juriste de la direction de l'eau parle ainsi de « petit bidule local, une table ronde de décision».

liée à ce dispositif, assimilable à un civisme environnemental. Ceci vaut cependant pour autant que la concertation permette « l'appropriation » de la politique par les assujettis, c'est-à-dire leur adhésion, au moins tacite, à ses enjeux, ses objectifs et ses voies d'action.

*

Les réflexions des promoteurs du projet de réforme que nous avons ici synthétisées ne forment pas un système cohérent, notamment parce que les sources mobilisées sont multiples. Pour ne prendre qu'un exemple, l'ouverture du débat - par la recherche d'une participation la plus large possible du public - est contraire à l'imposition d'une référence objective, qui a ordinairement pour effet de clore, ou du moins de limiter les échanges. La première orientation vise à laisser tous les points de vue s'exprimer et, au moins partiellement, à les prendre en compte dans la prise de décision. La seconde conduit par définition à ignorer cette diversité en ne reconnaissant qu'un mode légitime de représentation et d'échange, à base technico-scientifique.

Malgré ces contradictions internes cependant, ce faisceau de réflexions et d'hypothèses structure les choix réalisés lorsqu'il s'agit de donner corps au projet de réforme de la politique de l'eau. Ces suppositions sur le fonctionnement de l'action publique se retrouvent donc incorporées et retraduites au sein du dispositif juridique organisant la planification territoriale de l'eau. Ce sont ces traits institutionnels concrets que nous allons à présent étudier.

Section 2 La traduction en catégories juridiques et institutionnelles

La planification territoriale de l'eau existe également en tant que dispositif institutionnel concret, qui doit conférer au projet de réforme politique un contour organisationnel précis. Différents textes viennent ainsi équiper la tentative de transformation de la politique de l'eau menée par le gouvernement, en traduisant l'objectif de « gestion équilibrée » comme le fait par exemple l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992.

> « (…) *les dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau*. [Celle-ci vise à assurer] : « *La préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (…) la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux (…) le développement et la protection de la ressource en eau, la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource* ».
>
> Par ailleurs, différents usages et exigences doivent être conciliés au sein de cette « *gestion équilibrée* » : la santé, la salubrité publique, le libre écoulement des

> eaux, la protection contre les inondations ; l'agriculture, la pêche marine et en eau douce, l'industrie, la production d'énergie, les transports, le tourisme, les loisirs nautiques, « *ainsi que […] toutes autres activités humaines légalement exercées*».

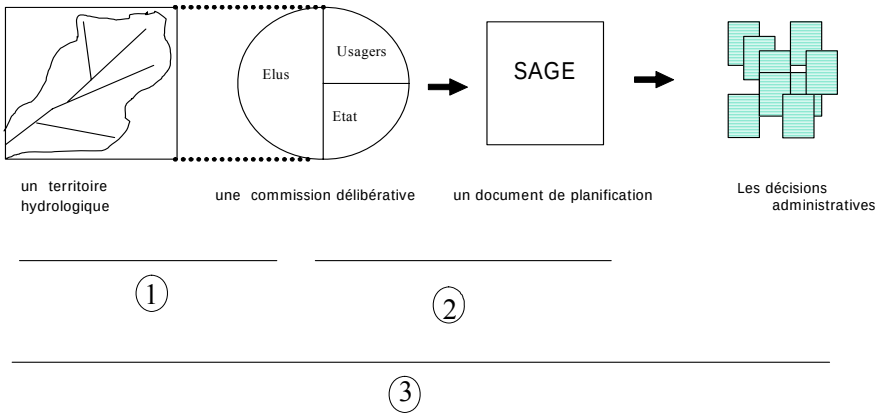
Cet article du texte législatif, d'autres dispositions et d'autres textes d'application (décrets et circulaires notamment) construisent un ensemble de catégories juridiques qui dessine le contour et les mécanismes de la planification territoriale de l'eau, telle qu'elle est projetée par les agents de l'administration centrale. Le choix est fait ici de concentrer notre attention exclusivement sur ce corpus et sur la traduction juridique de l'énoncé politique de la gestion équilibrée qu'il opère. Il s'agit donc de tracer le cadre administratif et procédural posé par les autorités centrales pour assurer la régulation de l'eau comme patrimoine commun. À cette fin, le principal matériau utilisé sera ici la documentation institutionnelle, constituée par l'ensemble des textes de différents niveaux (de la loi au guide méthodologique ou à l'instruction préfectorale) délivrant des informations sur la nature des actions et des structures à déployer[192].

Le dispositif d'ensemble de la planification territoriale de l'eau se développe à un double niveau territorial : un premier niveau, dit des « grands bassins » découpe la France en six circonscriptions administratives hydrographiques (celles des agences de l'eau) et correspond aux documents « SDAGE » (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) ; un second niveau, moins précisément défini par la loi de 1992, vise un territoire plus local, correspondant à une sous-découpe du prédécent et aux documents dits SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux). La logique poursuivie étant la même dans les deux cas, nous traiterons ensemble ces deux dispositifs, les articles de la loi définissant des catégories juridiques quasiment identiques, à l'échelle territoriale prés. Pour des raisons de clarté et parce que le niveau d'application concret des politiques nous intéresse davantage, nous nous concentrerons sur la partie la plus locale de la planification territoriale de l'eau (SAGE).

À cet échelon de base de la planification territoriale de l'eau, le principe d'ensemble visé par l'outil peut être schématisé de la manière suivante :

[192] Pour les principaux : loi du 3 janvier 1992, décret d'application du 24 septembre 1992, circulaire du 15 novembre 1992, Guide méthodologique du 15 octobre 1992.

la planification territoriale de l'eau



Trois traits distinctifs caractérisent le dispositif de planification territoriale de l'eau lancé en 1992. [les paragraphes numérotés renvoient aux sous-parties du schéma ci-dessus]

① La planification se développe à l'intérieur d'un nouveau territoire administratif de gestion, à base hydrologique (un bassin-versant, i.e. la zone de collecte des eaux d'une rivière) ; ce territoire définit les entités à gouverner (les eaux d'une ou de plusieurs rivières, lac(s), nappe(s), etc.) en même temps que la communauté politique supposée responsable de sa gestion (les usagers, les administrations et établissements intervenant en lien avec l'eau, sur le territoire concerné). Ceux-ci sont représentés par une institution crée pour l'occasion, la CLE.

② La politique locale de l'eau, sous forme d'objectifs (qualitatifs, quantitatifs ou d'usages limités) est établie au sein de la CLE et inscrite dans des documents officiels, les SAGE, signés par le Préfet. Dans le cas du niveau supérieur de gestion, il s'agit des SDAGE, élaborés par des institutions de bassin, les Agences de l'eau, bras exécutif de « Comités de bassin », créés par la loi de 1964. Le Préfet de bassin est l'autorité qui entérine le SDAGE. Sur le modèle des documents d'urbanisme (SDAU et POS), les SDAGE et les SAGE doivent encadrer et orienter toutes les décisions administratives liées à l'eau et assurer qu'elles respectent les objectifs fixés.

③ Sur l'ensemble de la procédure de planification, l'eau dans son unicité est érigée en objet d'action publique à part entière. Le dispositif englobe en les niant en partie les découpes juridiques et les usages particuliers de la ressource. Il intègre en principe tous les acteurs liés aux politiques de l'eau. L'eau est donc traitée au travers de cette action

publique comme un « *patrimoine commun* », mesuré, étudié, débattu et géré en tant que tel par l'ensemble des institutions administratives.

Poursuivant au-delà de ce descriptif schématique, nous pouvons à présent explorer en détail le dispositif en éclairant les principales catégories élaborées pour guider l'application de la loi. Pour des raisons de clarté, seules trois principaux types de catégories seront abordés : celles décrivant le territoire, l'objet et la structure de décision équipant la planification territoriale de l'eau.

A. Un territoire d'intervention hydrologique

La volonté d'inscrire la planification territoriale de l'eau dans une découpe spatiale fondée sur une donnée physique, la circulation hydraulique, constitue un des traits institutionnels les plus visibles du dispositif. Ce souci de faire intervenir une référence objective se retrouve aux deux niveaux prévus par la loi pour organiser la gestion de l'eau. À l'échelon supérieur correspondant à la procédure des SDAGE, les textes s'appuient sur les territoires administratifs créés en même temps que les agences de l'eau, découpant le territoire en six grandes sous-unités. Malgré des entorses à la logique hydrographique stricte dans le dessin de ces circonscriptions dites « de bassin », ce principe hydrologique demeure la référence officiellement affichée[193]. Il en va de même pour la délimitation des périmètres locaux de gestion de la ressource, dans le cas du dispositif CLE-SAGE. Ici, la volonté de donner une base hydrographique aux nouvelles institutions se signale dans l'accent placé sur la logique de l'eau, largement explicité dans les documents expliquant le « bon périmètre » à adopter. Ces textes légaux et réglementaires concrétisent cette vision en créant une nouvelle catégorie de territoire administratif sous la forme du « *groupement de sous-bassins ou sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère* » (article 5 de la loi du 3 janvier 92). Cette notion offre la base juridique permettant de fonder la délimitation des périmètres de SAGE et reçoit un début d'explicitation dans des textes secondaires s'efforçant de caractériser plus finement cette entité. En effet, le seul terme de « sous-

[193] D'autres principes sont intervenus pour fixer les périmètre d'action de ces institutions et le rassemblement des sous-entitiés hydrographiques qu'elles opèrent demeure arbitraire (le nombre de six agences résulte du partage du territoire entre les trois corps technique, Mines, Génie rural et Ponts et chaussées). Le projet Malandain de 1986 prévoyait d'ailleurs de porter ce nombre à 8.

bassin » ou « d'unité hydrographique » ne permet pas de décrire de façon univoque. Le seul critère hydrographique trace un réseau souvent très étendu, mais sans délimiter de circonscription de façon incontestable [sur la diversité de ces périmètres possibles, voir le document hors-texte]. Il est donc nécessaire de compléter la définition de cette nouvelle entité territoriale par la mention d'un certain nombre de critères supplémentaires.

Dans l'idéal, l'application de ce principe doit conduire à tracer un quadrillage du territoire où s'enchâssent les différentes découpes à base hydrologique. Cette visée explique l'effort des rédacteurs des textes pour introduire également dans la nouvelle catégorie de territoire, en plus de la référence objective au périmètre hydrologique, un contrôle entre niveaux d'administration, permettant une hiérarchisation et un emboîtement des différents niveaux d'administration. Ainsi les documents de premier niveau (SDAGE) « *délimitent le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique* »(art. 3.2 de la loi du 3 janvier 1992), c'est-à-dire le cadre d'intervention des documents locaux, quoique ceux-ci puissent être également « *arrêtés par le représentant de l'État, après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales et après consultation du comité de bassin* » (art 5.1, id.). Le territoire de la mise en œuvre, comme catégorie participant de cette même mise en œuvre, se définit ainsi au croisement d'un principe affirmé, la logique de l'eau, et d'une série de préoccupations propres à l'univers administratif.

B. Un objet de connaissance et d'intervention

Les dispositions du cadre institutionnel concernant la *définition de l'objet concret d'intervention* constituent une seconde forme de catégorie construite par les textes pour guider la mise en œuvre du projet de réforme. Dans ce cas, le souci de dessiner une politique aux fondements solides, plus « objective » qu'auparavant, conduit à donner une place centrale aux savoirs technico-scientifique et à institutionnaliser leur rôle dans l'action procédurale. D'une part, ces connaissances interviennent dans la définition de l'objet de la « *gestion équilibrée* » et donc dans la fixation du domaine d'intervention de la loi ; d'autre part, elles jouent le rôle de point de départ pour l'action publique, par le constat initial qu'elles doivent fournir avant que s'engage le processus de prise de décision proprement dit. La procédure inclut ainsi une phase distincte et préalable de définition de l'objet du débat public, fondée sur un diagnostic « *global* » et objectif de l'état de la ressource en eau et des milieux aquatiques. L'objectif est clairement souligné par la loi qui dispose que le SAGE « dresse un constat de l'état de la ressource en eau et du

milieu aquatique. Il recense les différents usages qui sont faits des ressources en eau existantes » (article 5.4 de la loi du 3 janvier 1992). La circulaire d'application réaffirme plus nettement cette nécessité de « *la connaissance tant du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de leurs points clés que de la totalité de la ressource existante : rivières, réservoirs, nappes alluviales, nappes profondes* ».

Les textes juridiques créent ainsi une entité mesurable et gouvernable (la « *ressource en eau* », «*l'eau* » ou « *les eaux* ») dont le contenu exact doit être fixé par les agents administratifs d'exécution au niveau local (services départementaux de l'État, collectivités territoriales aux niveaux régional, départemental, communal) au moyen d'études. De façon plus spécifique, les textes mentionnent un certain nombre de sous-composantes de cet ensemble (« la ressource en eau »). Les « *zones humides* » reçoivent une définition législative relativement complète[194], tandis que les « *milieux aquatiques* », les « *zones vulnérables* » sont simplement mentionnés par les textes, sans information complémentaire permettant d'en saisir les contours. Les processus locaux qui doivent donner un contenu plus précis à ces catégories font, par contre, l'objet d'une attention particulière. Le texte législatif dresse la liste des types de constats à opérer (« *état des usages* », «*états des ressources* ») ou des types d'objectifs à documenter et à paramétrer : « *orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau* »dans le cas des SDAGE, « *objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides* » pour les SAGE (loi du 3 janvier 1992, article 3 et 5). Enfin, les textes d'accompagnement non-législatifs indiquent plus précisément les étapes et les formes possibles de ces activités de mesure et de représentation. Un décret précise par exemple le contenu exact des documents cartographiques et des légendes à employer dans le cas des schémas de type SAGE. L'usage de l'expertise dans le processus de décision est encadré par un article d'un décret d'application[195], de même que le contenu exact des documents servant de base à la décision. Une méthodologie de production et d'usage des connaissances est également proposée par l'administration centrale [voir document en hors-texte, issu de guide

[194] «On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondésou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année», loi du 3 janvier 1992, article 2

[195] Décret SAGE, article 4

méthodologique d'application de la circulaire du 15.10.92] qui indique les sources autorisées ou à prendre en compte.

C. Une structure de décision

Le cadre institutionnel de la planification territoriale de l'eau se définit enfin par la mise en place d'une structure de décision et de mise en œuvre, qui doit constituer le bras armé de la gestion équilibrée de l'eau. Les hypothèses avancées quant à l'effectivité d'une telle action publique conduisent ici aussi à une production catégorielle traduisant à un double niveau le projet politique d'unifier les politiques de l'eau.

En premier lieu, il s'agit d'abord de donner un corps juridique à la nouvelle forme de « décision concertée » qui doit pallier les déficiences de l'action régalienne autoritaire et assurer une meilleure application de la politique de l'eau locale. Pour se faire, les textes d'application tentent d'organiser de nouveaux *circuits de représentation*, liant le groupe concerné par la gestion de l'eau - très peu défini et englobant de fait l'ensemble de la population du territoire du bassin-versant - et l'instance de décision spécialement crée pour réguler ce secteur, la CLE[196]. Le premier de ces circuits est défini dans la composition de la commission, organisée de façon rigoureuse dans le texte de loi : de type tripartite, elle rassemble des élus, des représentants de l'administration et des « usagers de l'eau » ; les élus locaux des différents niveaux territoriaux disposent de la majorité avec la moitié des voix, le reste étant partagé entre les représentants de l'État (services déconcentrés et établissements publics), et les différents usagers concernés (industrie, agriculture, pêche, protecteurs de la nature). Les échanges entre ces différents types de représentants sont organisés suivant des règles de procédures fixées par le décret et la circulaire, notamment en matière de vote, d'information du public, d'usage de l'expertise. De même le partage des pouvoirs entre le nouveau système et l'ordre administratif préexistant est fixé dans ses grandes lignes : si la CLE vote et décide du contenu de la planification de l'eau, le représentant de l'État (le préfet) approuve le document en dernier lieu, c'est-à-dire lui donne autorité.

Un second circuit de représentation organise les relations de la nouvelle instance avec les autres institutions de niveau local et doit aider à la prise en compte d'autres formes

[196] A l'échelon supérieur du SDAGE, ces institutions et formes d'action sont déjà existantes, du fait de la reprise des cadres posés par la précédente loi sur l'eau du 16 décembre 1964.

d'intérêts. Un système de consultation sur le texte du SAGE est ainsi prévu, auprès des différentes instances, autorités et pouvoirs locaux, incluant les acteurs économiques et sociaux et le public. Les documents de type méthodologiques mettent l'accent sur ce point, en tentant de donner une représentation du processus et de son extension [voir document hors-texte]. Cette collecte d'avis concerne les acteurs publics aux différents échelons (communes, département(s) et région(s)) mais aussi des instances corporatistes (Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie)[197]. En matière de consultation du public, de nombreuses dispositions prévoient explicitement une diffusion plus large des produits de la planification, par le biais d'obligation de publication dans la presse régionale ou locale, d'affichage en mairie, de recueil des avis du public, etc.[198]. Cet accent est conforté par les recommandations envoyées aux préfets, auxquels il est demandé de « *veiller au bon déroulement de cette phase de concertation publique, essentielle pour l'acceptabilité collective du schéma* »[199].

En second lieu, les textes organisent une certaine redistribution des pouvoirs en situant la position et les moyens d'action de l'instance qui doit mettre en œuvre la « gestion équilibrée de l'eau ». Il s'agit ici de préciser la forme opératoire de cette « gestion » et le ressort sur lequel elle a prise (le territoire de « l'eau »). La mise en œuvre des décisions de la CLE est clarifiée : les choix de gestion de l'eau doivent d'abord être explicités dans le document de planification (SAGE), voté par la commission locale à la majorité des deux tiers, assurant la légitimité du texte[200]. Les préconisations ou les prescriptions émises s'imposent alors aux décisions administratives dans le domaine de l'eau (voir la liste en encadré, ci-dessous) qui doivent être « compatibles » avec elles, et aux autres décisions, qui doivent « prendre en compte » ces dispositions. Ces notions de « compatibilité » et de « prise en compte » ne sont pas explicitées, bien qu'il soit fait référence au droit et à la jurisprudence de l'urbanisme ; la circulaire d'application mentionne de façon générale que ces dispositions emportent « *une réelle portée juridique à l'égard des décisions administratives dans le domaine de l'eau* » (page 7).

---

[197] Loi sur l'eau 1992, article 4 et 5.

[198] L'article 5.7 et 5.8 de la loi de 1992 précisent que le projet de SAGE doit être rendu disponible pendant deux mois, puis après approbation «tenu à la disposition du public». Voir aussi des dispositions complémentaires tels les articles 2.3, 3, 7 et 9 du décret SAGE.

[199] Circulaire du 15.10.92 page 7

[200] Une procédure similaire vaut pour le SDAGE au niveau supérieur des six « grands bassins » français . Dans ce cas le rôle de l'instance légitimatrice est joué par le Comité de bassin, réunissant usagers de l'eau (industriels, agriculteurs, pêcheurs etc.), représentants des collectivités locales et de l'Etat.

Décisions administratives devant être en conformité avec le SAGE (circulaire du 15 octobre 1992, pages 7-8)

- installations soumises à déclarations ou autorisations (nomenclature de l'article 10 de la loi sur l'eau)
- prescriptions visées par le décret de l'article 9 de la loi sur l'eau (sécheresses, accidents, inondations)
- installations classées (article 11)
- périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (article 14)
- plans des surfaces submersibles (article 16)
- travaux conservatoires suites à l'abandon d'exploitations minières (article 17)
- documents d'orientation et de programmation des travaux des collectivités locales et de leur groupement (inclue les cours d'eaux domaniaux concédés) (article 33)
- définition par les collectivités des zones d'assainissement, collectif ou non, de limitation de l'imperméabilisation des sols, etc. (article 35)
- concessions et renouvellement de concessions hydroélectriques (article 47).
- règlements d'eau des ouvrages, existants ou futurs
-actes de gestion du domaine public

Chapitre 3

La mise en œuvre de la planification territoriale de l'eau

Suite à la parution des textes d'application de la loi du 3 janvier 1992, processus achevé à la fin 1993, le cadre réglementaire de la planification territoriale de l'eau est définitivement posé, au travers d'un ensemble de documents officiels qui en détaillent le contenu. Ce corpus textuel offre aux agents de la mise en œuvre une série de catégories juridiques et de cadres institutionnels, que chacun doit pouvoir en principe appliquer *in situ,* afin de faire advenir la « gestion équilibrée de l'eau » promue par le gouvernement.

Durant les années qui suivent, ce dispositif formel tarde cependant à se concrétiser. Le projet de planification territoriale de l'eau rencontre des difficultés et les résultats obtenus apparaissent très nettement en deçà des ambitions initiales. Plus concrètement, les SDAGE, votés dès la fin de 1996 échouent à définir et impulser une évolution significative de la politique de l'eau dans les grands bassins-versants qu'ils couvrent. Les défenseurs des intérêts environnementaux et des milieux aquatiques formulent des constats particulièrement sévères, même s'ils ne sont pas entièrement négatifs[201]. La première fédération d'associations de protection de l'environnement, France-Nature-Environnement (FNE), voit ainsi dans les SDAGE « *un alibi de politique de l'eau [et] un catalogue de vœux pieux, d'autant plus pieux qu'ils sont exprimés de façon générale, sans*

[201] Les principaux documents d'évaluation produits sont deux études de la fédération d'association de protection, « France Nature Environnement » (financées par le Ministère de l'Environnement) sur les SDAGE et les SAGE en 1997 et 1999. Elles sont basées sur des questionnaires et des entretiens auprès des associations du réseau FNE et auprés des services administratifs. Par ailleurs, le pôle «eau» de FNE produit régulièrement des analyses des politiques menées dans sa «*Lettre eau*» ; un colloque est organisé en 2002 lors de la préparation d'une nouvelle loi sur l'eau, occasion de faire le bilan des précédentes réformes..

objectifs véritablement volontaristes et quantifiables »[202]. Dans le même sens, la principale association de protection des cours d'eaux et des espèces piscicoles, TOS (Truite, Ombre, Saumon[203]) souligne le contenu « *extrêmement timoré* » de ces documents offrant « *plus un catalogue de recommandations qu'un véritable encadrement des décisions administratives dans le domaine de l'eau* »[204]. En outre, les services de l'État « *n'utilisent ou en tout cas n'opposent que très rarement les dispositions des SDAGE aux décisions administratives* », et les documents n'ont par suite, pas « *d'effets sensibles sur l'amélioration de la qualité et le régime des eaux comme sur la protection des milieux humides à l'échelle du bassin* »[205]. Les constats convergent ainsi pour souligner le « *risque de laxisme* » qui menace l'exécution de la politique, malgré les bonnes volontés affichées.

À un échelon plus local, les carences de la mise en œuvre concernant les SAGE sont directement percevables dans la mesure où seul un très petit nombre de ces procédures aboutissent dans la décennie suivant la loi sur l'eau. Alors que 71 dossiers préliminaires sont déposés dès 1995, seuls 7 SAGE sont approuvés à la fin de l'année 2001, c'est-à-dire près de dix ans après la promulgation de la loi sur l'eau. Au total, les 89 procédures encore en attente en 2004 et se répartissent ainsi : 53 sont « *en discussion* » et 36 « *en préparation* ». Sur un autre plan, les quelques documents élaborés et votés font également l'objet de critiques sévères dont le contenu est proche des commentaires portant sur les SDAGE. Les SAGE apparaissent comme autant de « *petits SDAGE* » et seraient « *largement victimes de la suprématie des données économiques et politiques sur les données environnementales* », celles-ci opérant « *un tronçonnement du territoire au niveau des usages de l'eau* » contraire à l'objectif de « gestion globale ». Les structures

[202] Sébastien Le Briéro, «Planification de la gestion et police de l'eau», in FNE, « Loi sur l'eau 2001, quels enjeux pour une gestion durable et équilibrée ? », Actes du colloque, 2002, page 49.

[203] Du nom des trois principales espèces nobles pêchées en rivière. L' « ombre » est un « poisson de rivière (salmoniformes) voisin du saumon et de l'omble » que l'on peut trouver notamment en Auvergne.

[204] Association TOS (Philippe Jeanson), «Transposition de la directive-cadre», pages 86-91 in FNE, Actes du colloque, « Loi sur l'eau 2001, quels enjeux pour une gestion durable et équilibrée ? ». Il est à souligner que F. Jeanson fut une des principaux juristes de la direction de l'eau et à ce titre un des rédacteurs de la loi sur l'eau.

[205] FNE, op.cit. 2002, page 50 et 90. On peut aussi se reporter aux évaluations diffusées par l'IFEN, L'état de l'environnement, op. cit (voir en particulier les chapitres «Eaux continentales» de «l'Etat de l'environnement»)

qui portent ces procédures souffriraient par ailleurs de « *nombreuses turpitudes* » qui entravent leur mise en œuvre[206]. Les agents du Ministère de l'Environnement

défendent leur outil, qu'ils continuent à promouvoir et dont ils encouragent la mise en œuvre, mais ne peuvent que reconnaître que le rythme d'avancement est « *très lent* » et la nécessité d'amender la procédure afin de la simplifier.

Les vicissitudes de la démarche de planification ne peuvent s'expliquer par la faiblesse des efforts et de l'investissement public, comme cela a pu être le cas dans le passé pour d'autres procédures, laissées en déshérence par les services administratifs. Autant pour les SDAGE que pour les SAGE, des moyens conséquents sont mobilisés, finançant études, animation, réunions de coordination, actions d'information et de communication, durant la période 1994-2000. Concernant spécifiquement le fonctionnement des CLE, une estimation de source officielle permet de donner la mesure approximative de cet effort[207] dont le coût global s'élèverait à « 150 MF » (23 M€), pour un effectif de 200 agents mobilisés. Ces données sont corroborées par nos propres observations, montrant que la conduite de chaque procédure mobilise d'ordinaire une à deux personnes (mi-temps ou plein-temps, généralement des chargés de mission territoriaux), auxquelles s'ajoutent de nombreuses participations occasionnelles de fonctionnaires publics (réunions plénières et différents comités de suivi) ; les budgets (hors personnel) de réalisation d'études et d'actions de communication sont de l'ordre de cent cinquante à deux cent mille euros par SAGE. La réalisation des SDAGE, prise en charge par les Agences de l'eau a également conduit à des investissements humains et financiers conséquents[208].

L'hypothèse que nous nous proposons de tester ici est que les difficultés rencontrées et le retard pris par la démarche doivent être rapportés à l'activité de mise en œuvre elle-même. L'exécution du programme d'action central ne va pas de soi dans la mesure où « l'application » des catégories législatives et réglementaires exige des activités spécifiques de traduction, qui sont coûteuses. À partir de cas observés ou documentés[209],

---

[206] FNE, 2002, op.cit. Il n'est pas donné plus d'indications sur ces «turpitudes», mais d'autres documents critiquent la récupération de la procédure par les élus locaux à des fins étrangères à son esprit (aménagement de rivière pour des usages touristiques ou de stockage d'eau)

[207] Cf. J. F. Saglio, intervention au *Colloque, «Eau et aménagement du territoire»*, Sénat , 1998.

[208] Nous n'avons pas pu aboutir à un chiffrage homogène mais les documents SDAGE offrent plusieurs indications qualitatives de cet investissement (nombre et importance des études menées , nombre de réunions de concertation, dispositif de consultation du public, etc.).

[209] La base documentaire est constituée de cas de planification territoriale de l'eau, répartis sur le territoire ; elles est constituée d'observations directes, de données d'entretiens et d'éléments empruntés à d'autres

nous nous proposons donc de suivre ici cette seconde traduction du projet politique de réforme de l'eau, en interrogeant les modalités concrètes et les difficultés de l'application du règlement *sur le territoire* : quelles opérations suppose le tracé d'une nouvelle entité territoriale, conformément à l'exigence formulée au centre d'un périmètre hydrologique « pertinent » (section 1) ? Par quels moyens la catégorie d'eau « patrimoniale » est-elle définie localement comme objet d'intervention concret (section 2) ? Enfin, quelles actions sont nécessaires pour donner une forme tangible à la catégorie institutionnelle « CLE-SAGE », créant l'instance en charge de la nouvelle politique (section 3) ?

Section 1 Conflits sur les limites

Les catégories de « sous-bassin », « d'unité hydrographique » ou « d'aquifère de référence » reposent sur l'idée que l'eau découpe par elle-même des territoires naturels, susceptibles de fonder une circonscription de gestion cohérente. En pratique cependant, le critère hydrographique se révèle incertain, même s'il reste pour les metteurs en œuvre un élément permettant de dessiner le nouveau cadre territorial d'intervention.

De façon générale, l'eau et le réseau hydrographique dans les territoires se présentent en effet sous la forme d'un *continuum* qui offre, par nature, peu de prise pour lorsqu'il s'agit de tracer une limite. Une rivière constitue un ensemble *continu* tandis que, comme le terme l'indique, le réseau hydrographique se présente sous la forme d'une entité ramifiée. Depuis son embouchure jusqu'à ses sources, la rivière se divise en une multitude de sous-unités, chaque affluent dessinant à son tour un « sous-bassin ». En outre certaines entités sont difficiles à situer à l'intérieur de ce réseau : les plans d'eau, naturels ou artificiels peuvent être en contact permanent ou occasionnel, de façon visible ou invisible, avec les rivières. Selon le moment considéré, les aquifères (nappes, ou circulations karstiques) peuvent être ou ne pas être en contact avec les autres eaux, selon la configuration qu'elles prennent[210]. Le croisement de ces différents paramètres donne le plus souvent au

---

sources quand celles-ci sont utilisables. Je remercie Bruno Latour pour avoir réalisé une partie des entretiens, lors de la première campagne de collecte de données empiriques.

[210] - Voir, sur les plans d'eau, l'étude de cette question de la continuité de l'eau, vu par un juriste : J. de Malafosse, 1996. Poussant le raisonnement à l'extrême, l'auteur montre que même une baignoire peut, selon certaines définition de cette continuité, relever de réglementation sur les plans d'eau.

périmètre sélectionné un caractère composite, qui doit prendre en compte, en définitive, plusieurs « logiques » de l'eau[211].

Ces marges de liberté laissées par le critère hydrographique rendent possible et nécessaire l'intervention d'autres principes de choix. La question de l'articulation entre ces différents critères - technico-scientifique, institutionnel, socio-économique, politique, etc. - devient alors une question à débattre. Celle-ci peut être particulièrement aiguë dans le cas des « *sous-unités hydrographiques* » mentionnées dans le SDAGE et qui doivent servir de canevas pour la délimitation des SAGE, selon le modèle idéal fixé par l'administration centrale. Les indications précises font en effet défaut, comme le souligne un responsable de d'Agence de l'eau, en charge de la mise en œuvre, qui constate la « *latitude d'interprétation* » laissée dans la délimitation de ces « *unités hydrogéographiques* », et l'absence d'une « *doctrine commune à tous les bassins* », conduisant à ce que chaque SDAGE défende une « *vision propre* » en la matière[212]. Cette approche conduit les acteurs locaux à préciser d'eux-mêmes la liste des critères à prendre en compte, tâche dont la complexité transparaît dans l'énumération des éléments considérés : depuis « *les problèmes majeurs sur le secteur conduisant à choisir le périmètre proposé* « jusqu'aux « *moyens humains et logistiques suffisants* »[213].

La prise en compte différentielle de ces facteurs conduit à dessiner des territoires d'intervention dont les frontières se déplacent selon le poids accordé à chaque contrainte. L'espace des possibles est illustré parfois par la production de plusieurs cartes de « périmètre de gestion hydrologique », support pour débattre de la « bonne » entité territoriale. Des cartes de ce type sont produites par exemple par l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, pour décrire l'extension maximale et minimale des périmètres SAGE envisagés et indiquer les zones sur lesquelles un arbitrage doit être rendu. Au plan national, cette liberté de manœuvre se signale dans la disproportion des périmètres de SAGE effectivement décidés, dont la taille varie (chiffres 2004) dans des proportions allant d'un à quarante : de 10.900 km2, correspondant à l'intégralité du bassin-versant d'une rivière

---

[211] - Les manuels d'hydrologie rappellent que le concept de bassin-versant est lié à celui du mode d'écoulement considéré, « superficiel » ou « intersticiel » (en liaison avec les eaux souterraines). Voir J.P Bravard *Les cours d'eau. Dynamique du système fluvial*, Armand Colin, 1997 ; notamment l'ensemble du chapitre premier « Le bassin versant et le réseau hydrographique » qui mentionne d'autres incertitudes relatives à la « logique de l'eau ».

[212] Document Agence de l'eau Rhin-Meuse , 23 novembre 92

[213] Idem, Annexe «10 questions supplémentaires qui se posent dans la délimitation d'un périmètre adéquat»

d'importance régionale (SAGE de la Vilaine), à 282 km2, correspondant à un tronçon d'un affluent de la Loire (SAGE du Loiret).

Des débats, parfois des conflits naissent de ces incertitudes et de l'interprétation à faire du critère hydrologique ou de sa pondération par d'autres facteurs. Loin d'être automatique, le périmètre d'intervention suppose un processus de négociation. Comme l'exprime un Président de comité de bassin, des « *discussions animées* » interviennent pour délimiter les « *fameuses unités hydrographiques décrites dans la loi* »[214] : le critère de l'eau, comme fluide et écoulement mesurable techniquement, ne suffit pas ;

d'autres éléments doivent intervenir : institutionnels, politiques, culturels et socio-économiques. Il faut arbitrer entre les territoires des « *structures existantes* », plus ou moins élargies, et celles des « *unités hydrographiques ou hydrogéologiques* », dont la logique ne peut seule « *s'imposer aux hommes* »[215]. De façon significative, les controverses les plus intenses sur le découpage des périmètres surviennent dans les territoires où préexistent des conflits sur la gestion de l'eau. Un cas exemplaire est fourni par le Marais poitevin, où la délimitation du « bon périmètre » fait l'objet d'une controverse durable.

> Au moment de la rédaction du SDAGE, cette vaste zone humide vit depuis plusieurs années une situation particulièrement tendue, due au retrait du label du parc naturel en 1991 (cet acte sanctionnant une politique de gestion du Parc majoritairement orientée vers le développement agricole et trop peu soucieuse de la protection de l'environnement[216]). Les défenseurs de la nature militent pour le maintien de la zone du marais dans un seul périmètre SAGE, qui soit mieux à même d'assurer la protection des intérêts environnementaux par un contrôle global du milieu aquatique. Ils s'opposent à une coalition d'institutions (deux Conseils régionaux et trois Conseils Généraux couvrant le territoire du marais) qui privilégient un découpage en unités plus limitées, correspondant aux logiques politico-institutionnelles locales. Le SDAGE enregistre cette tension et trace un compromis cartographique et politique : il affirme à la fois le principe du

[214] Robert Galley, de l'Agence de l'eau Seine-Normandie in Cercle Française de l'eau, Colloque « Quel avenir pour les SAGE ? », 1997.

[215] R.Galley, op. cit.

[216] Sur l'histoire du Marais poitevin, des rapports sociaux entre usagers et de son organisation hydraulique et institutionnelle, voir Jean-Pierre Billaud, *La marais poitevin*, 1984, L'Harmatttan.

maintien d'une zone humide dans un seul périmètre de gestion, tout en recommandant des périmètres conformes aux souhaits et à la vision des pouvoirs locaux. La solution, qui tente de concilier ces deux visions concurrentes, est acceptée par le Ministère de l'Environnement et entérinée par le Préfet et le DIREN : le marais est découpé en trois SAGE (Vendée Amont, Lay, Sevre Niortaise (affluents de la Vendée amont), chapeautés par un « Sur-SAGE » correspondant à la zone humide.

Si la question des limites territoriales de l'intervention n'est pas toujours aussi centrale, des discussions sur le « bon périmètre » surviennent dans la plupart des cas observés et réintroduisent un élément politique dans le processus. Différentes appréciations du problème et de sa solution interviennent ainsi dans l'échange et se superposent aux considérations hydrologiques. Dans un premier type de configuration, la controverse sur la fixation du périmètre inclut un débat sur la nature exacte du problème à résoudre et l'existence, ou non, d'une volonté politique de s'attaquer à tel ou tel aspect de la gestion de l'eau.

Le cas du SAGE de Grand-Lieu, situé dans l'ouest de la France, illustre cette situation. Le projet prédominant de périmètre y est marqué par une focalisation sur l'étang du même nom, une zone humide au centre des préoccupations locales (en réponse à des intérêts liés à la pêche, à la protection des zones humides et au développement du tourisme). Le territoire du SAGE inclut le réseau hydrographique à l'amont de l'étang mais non celui à son aval. L'institutionnalisation de cette limite arbitraire (un vannage sert de frontière légale) relève d'un choix stratégique. Si le bassin-versant amont est perçu comme un territoire où s'exprime « *une volonté politique de protéger et de gérer mieux la ressource* », celle-ci fait défaut à l'aval. Cette option l'emporte face à une découpe alternative, défendue notamment par le Comité de Bassin et certains élus locaux, visant à traiter un tout autre problème et qui suppose d'inclure l'aval (la ressource en eau au sud de la Loire). La prépondérance politique de la reconquête de la qualité de l'étang sur le traitement du problème de la gestion quantitative d'eau brute se traduit dans un périmètre restreint[217].

[217] Informations communiquées par Florence Denier-Pasquier. La citation est extraite du dossier de proposition du périmètre.

Ailleurs encore, le respect de la logique hydrographique peut être pondéré par la prise en compte des conséquences liées à l'inclusion ou l'exclusion d'acteurs dans la gestion du problème.

> Pour le SAGE de la Mauldre (département des Yvelines), le découpage opéré tente de contourner l'influence d'agglomérations situées à l'amont du bassin-versant. L'existence de réseaux d'assainissement traversant les lignes de partage des eaux (cas de Versailles et surtout de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines) milite en faveur de l'inclusion de ces agglomérations dans le périmètre et leur intégration au processus de gestion. Les apports d'eaux usées en provenance de ces agglomérations sont en effet largement supérieurs aux débits naturels, et constituent la cause principale des problèmes de pollution de la zone. Ceci justifierait donc leur rattachement, sur la base d'une définition technique du problème. Néanmoins, le poids politique et économique de ces villes constitue une menace sur le contrôle de l'action collective, du point de vue des collectivités du bassin-versant défini géographiquement. Les rapports de force entre grandes collectivités urbaines et communes rurales sont perçus par ces dernières comme trop déséquilibré, à la fois dans le domaine de l'expertise technique et dans celui de l'influence politique. Les grandes villes disposent de services techniques propres étoffés, et ont accès aux cercles décisionnels locaux, notamment aux services préfectoraux, où elles peuvent jouer de leur poids démographique et économique pour obtenir des arbitrages favorables. En définitive, le maintien d'un strict découpage hydrogéographique (au sens « naturel » du terme) permet de garder à distance ces acteurs que les ruraux, majoritaires autour de la Mauldre, voient d'abord comme des puissances étrangères menaçantes.

La liste des exemples pourrait être prolongée, montrant l'absence d'évidence d'un périmètre et l'impossibilité de le fonder sur le seul critère technico-scientifique de la « logique de l'eau »[218]. Le critère hydrographique et la contrainte « objective » ne sont en somme pas suffisamment pesants ou intangibles pour s'imposer sans conteste, au-delà des intérêts et des visions propres aux parties en présence. L'usage d'un cadre technico-scientifique ne permet pas d'éviter toute discussion, ni de faire émerger la « bonne »

[218] Les analyses portant sur le découpage des périmètres d'intercommunalités signalent l'importance de ces facteurs, qui jouent, de fait, ici aussi, quoique de façon mélangée. Guy Baudelle, « Des communautés de communes aux pays de demain », in Guy Baudelle, « De l'intercommunalité au pays », page 15

frontière. L'eau n'impose pas par elle-même de délimitation d'un territoire de gestion. Si la géographie et l'hydrologie structurent les problèmes liés à l'eau, elles n'en épuisent pas le contenu. Leur prise en compte n'est en aucun cas exclusive de celle de nombreuses autres composantes et logiques, naturelles, sociales ou politiques.

Section 2 Divergences autour de la définition des «ressources en eau »

Pour être opératoire, la planification territoriale de l'eau doit également s'appuyer sur une description *in situ* des ressources en eau (milieux aquatiques, zones humides, etc.) et de leurs usages (pratiques et activités liées à l'eau) qui vont constituer l'objet et le domaine d'intervention de l'action publique projetée. Donner un contenu à cette politique nécessite alors de développer deux séries d'activités : il s'agit d'une part d'organiser la production d'information sur l'eau et ses usages, qui fait défaut au moment de la mise en œuvre ; il faut d'autre part développer de nouvelles catégories collectives adaptées à chaque territoire et à chaque problème, permettant de formuler des exigences communes, sous forme d'objectifs d'états (milieux aquatiques) et de comportements contrôlables (pratiques et usages). Nous nous concentrerons ici sur l'exemple des SDAGE, dans lesquels ces éléments sont plus aisément identifiables, du fait des comparaisons possibles sur l'ensemble des documents[219].

Au premier niveau, le caractère partiel, superficiel et récent des savoirs disponibles sur l'eau, au regard des exigences d'une « gestion globale » impose d'emblée un travail spécifique pour donner corps à la catégorie « eau », en tant qu'objet d'intervention publique. Les réseaux de mesure produisant des données sur l'eau restent encore embryonnaires en 1992, au moment où les textes normatifs fondent l'action sur une « connaissance tant du *fonctionnement des écosystèmes* aquatiques et de leurs points clés, que de la *totalité de la ressource* existante », selon le texte de la circulaire[220].

Cette faiblesse est rendue plus problématique encore par le fait que les objets à décrire sont particulièrement complexes. Les « milieux aquatiques » couvrent en effet la quasi-totalité des territoires concernés, ce qui suppose des investissements lourds pour en réaliser une description et a fortiori un suivi permettant d'en assurer la gestion pérenne.

---

[219] Les six SDAGE, obligatoire du fait de la loi, sont parus en 1997. Des éléments issus des SAGE appuyant notre analyse seront livrés dans les études de cas exposées dans les parties 2 à 5 de cette thèse.

[220] Circulaire du 15 octobre 1992.

Les « écosystèmes aquatiques », mais aussi le réseau hydrographique présentent également un aspect dynamique qui empêche d'en faire une cartographie simple, ou d'en capturer l'identité par un dispositif de mesure simplifié. Enfin, les « objets » à représenter couvrent des territoires géographiquement diversifiés, où les activités humaines entrent en interaction avec le milieu environnant. Malgré des travaux de recherche antérieurs, des zones comme l'estuaire de la Loire, ou des entités hydrologiques comme la nappe de la plaine de la Beauce, apparaissent mal connus dans leur « fonctionnement » du point de vue des metteurs en œuvre[221]. Le constat vaut aussi pour des zones d'une superficie plus réduite, lorsque les circulations d'eau créent de façon systématique des mises en relation difficiles à appréhender : la plupart des marais, des zones karstiques, et des milieux artificialisés rentrent dans cette catégorie, du fait de l'interconnexion de plusieurs entités hydrauliques, difficilement mesurables et a fortiori modélisable.

Par ailleurs, lorsque la production de savoirs sur le milieu est assurée, l'agrégation des données et la construction d'un diagnostic global demeurent problématiques à cause de la diversité des grilles d'enregistrement et de représentation des phénomènes ou des milieux observés. Le montage des différents savoirs au sein d'un cadre de description unique nécessite de nouveau un ensemble d'opérations de traduction et de recomposition. L'élaboration des SDAGE révèle la difficulté d'interpréter les données existantes sur l'eau, dans la mesure où celles disponibles offrent davantage un portrait mosaïque de l'objet à diagnostiquer qu'une description cohérente. Une remarque résume l'essence des avis formulés par ailleurs par les agents chargés de la mise en œuvre : « *le diagnostic* [du SDAGE]*doit être global, mais l'approche est analytique et segmentée* »[222]. Cette situation de savoir éclaté se traduit par des connaissances parcellaires : le milieu ou le « patrimoine » à gérer sont connus de façon fragmentaire, incomplète et ponctuelle. La base documentaire rassemble davantage d'études isolées que de séries de mesures standards : les bibliographies, mentionnées en témoignent, par leur longueur et les titres cités, qui révèlent des intérêts très spécifiques - institutionnels ou disciplinaires- liés à un projet ou une réglementation à appliquer. Les synthèses de ces savoirs traduisent elles-mêmes cette orientation pragmatique. Le principe organisant la composition d'une image globale d'un milieu donné (mise en série ou en relation d'informations et de mesures)

[221] Ici l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Intervention de J-L. Beseme, Colloque CFE, 1997. On retrouve dans cette remarque un écho du caractère sectorisé du monde de l'eau.

[222] Intervention au colloque «Mesurer l'eau », Montbard, 1996.

reste attaché à un objectif sectoriel. Le rapprochement des connaissances accumulées au cours du temps achoppe alors sur la question de la cohérence du portrait tracé :

> "*Les connaissances ne sont pas mieux représentées que les intérêts* [des usagers de l'eau]. *On a fait une recherche bibliographique, il y a eu 200 études en 10 ans, mais l'ensemble est trop divers pour qu'on puisse même les unir et les synthétiser*" (ingénieur Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse).

Le constat vaut accessoirement aussi pour le niveau plus local des SAGE, les services étant confrontés à une même difficulté : l'élaboration des documents de planification territoriale de l'eau suppose l'agrégation d'informations disparates, résultat de choix de construction et de présentation hétérogènes. En outre, les documents et les informations, lorsqu'elles sont mises en circulation, sont peu compréhensibles par les services à cause des codages et des langages propres à chaque service[223].

Les données incluses dans les différents SDAGE présentent de ce fait un caractère fortement dissemblable, révélateur des tensions et des perceptions différentielles qui prévalent selon les bassins[224]. Selon les cas l'eau comme objet patrimonial reçoit des définitions plus ou moins précises, les zones floues ou plus détaillées variant selon les documents.

> La description de la qualité des aquifères offre une illustration exemplaire, en tant que pièce essentielle d'une évaluation de la « ressource en eau ». Tous les SDAGE abordent cet aspect crucial pour l'évaluation des pollutions d'origine agricole en abordant le thème des nitrates, mais avec des degrés de précision très divers : trois documents livrent un état détaillé par tranche de concentration (Loire-Bretagne, Seine-Normande, Artois-Picardie), tandis que les autres SDAGE ne mentionnent que, respectivement les captages d'alimentation en eau pollués (Rhin-Meuse), les nappes touchées (Rhône-Mediterranée-Corse), ou les zones vulnérables à la pollution azotée (Adour-Garonne). L'identification et la qualification des zones humides (les marais en particulier) offrent un autre exemple de cette diversité d'appréhension. La reconnaissance de cet enjeu s'opère

---

[223] CERGRENE, « Expériences concrètes d'élaboration des SAGE », 1998, Ministère de l'Environnement, Agences de l'Eau, Conseil Supérieur de la Pêche.

[224] Nous synthétisons ici des données extraites de l'évaluation des SDAGE faite par FNE. Voir « SDAGE et protection des Milieux aquatiques », 1997, page 40.

dans certains SDAGE par une cartographie dont la précision varie fortement : simple reprise des zonages d'un document national (Adour-Garonne) ou à l'opposé, repérage de zones d'intérêt local portant la mention (textuelle) de microzones humides (mares, étangs, etc. Rhône-Mediterranée-Corse) à protéger.

À un niveau différent, le développement d'une action publique centrée sur l'eau réclame également la mise en place locale de *catégories d'objectifs*, relatives aux orientations de cette politique. Ces catégories sont nécessaires pour fixer collectivement les buts de la politique de l'eau. Elles peuvent prendre la forme de seuils, de valeurs associées à paramètres quantitatifs ou qualitatifs. La principale difficulté réside ici dans la transversalité du domaine traité qui oblige à croiser les points de vue propres aux nombreux groupes et secteurs reliés par l'eau. Avant de discuter des contenus concrets de l'action, il faut en effet s'entendre sur les termes et les catégories de sens concernant les pratiques à réguler et le niveau d'exigences appliqué à chaque usage, comme aux milieux considérés.

L'absence de contenu juridique précis donné à ces notions est en effet source de difficultés au moment de l'application. Il n'existe pas en effet de système d'attentes ou d'exigences pré-ordonné par rapport à l'eau, qui permettrait de combler ce vide. À la simplicité apparente de la question, « *quelle rivière veut-on et pour quels usages ?* » s'oppose localement la pluralité irréductible de ces mêmes usages, auxquels correspondent autant de points de vue spécifiques sur l'objet. Les « exigences », « attentes » et « besoins » liés à l'eau sont dès lors difficiles à mettre en équivalence, à des fins de confrontation et d'ordonnancement, par hiérarchisation ou articulation. Parallèlement, les principaux intérêts envisagés (ceux des « écosystèmes aquatiques », ou des « usages » de l'eau) n'ont pas de porte-parole attitré et reconnu, ni ne sont définis par rapport à des référents communs ; aucun cadre préexistant ne permet leur rencontre et leur « gestion », au nom du nouvel intérêt commun (le « patrimoine »).

La construction de ces catégories d'objectifs venant instrumenter la « gestion équilibrée de l'eau » fait donc l'objet d'une attention particulière de la part des metteurs en œuvre. Il s'agit pour eux de constituer les catégories normatives venant cadrer les échanges délibératifs sur le contenu de l'action publique et sur la base desquelles celle-ci peut être exécutée. Les réflexions menées sur la forme à donner aux schémas directeurs en offre également plusieurs illustrations.

Les orientations des SDAGE relatives à la politique d'extraction des granulats (par la mise en exploitation de gravières) doivent opérer, selon les grands principes de la loi, la conciliation entre des exigences de protection des milieux aquatiques, et celle de l'usage économique des rivières, en l'occurrence de son lit majeur[225]. Cette conciliation apparaît vite malaisée à organiser à l'intérieur de chaque SDAGE, du fait du caractère très spécifique de la régulation à opérer, à la fois située, posant des problèmes ponctuels et reposant pour partie sur des jugements subjectifs relatifs à l'insertion paysagère de ces chantiers. Face à cette impasse, la technique du zonage offre une solution administrativement attractive. Découper des zones associées à des règlements permet aux SDAGE de rechercher une répartition « équilibrée » entre espaces dédiés à l'exploitation et espaces « naturels » à préserver. Mais la définition de ces zones elles-mêmes et les critères permettant de juger de leur caractère « naturel » font l'objet d'oppositions entre acteurs économiques et environnementalistes. Les premiers défendent une naturelle » d'où l'extraction des graviers est proscrite ; tandis que les seconds défendent une définition stable et stricte de ces zones, appuyée sur des zonages existants (ZNIEFF, ZICO[226], vallées de première catégorie piscicole notamment) et où serait systématiquement interdite toute nouvelle exploitation. Dans le cas du SDAGE Seine-Normandie, la première position l'emporte : le document ne tranche pas, s'abstenant de créer une classe d'objectifs précise en la matière et laissant le niveau départemental prendre la décision.

La formalisation de telles classes d'objectifs est par contre observable dans d'autres SDAGE et/ou sur d'autres thèmes, bien qu'il s'agisse souvent d'emprunt à des corpus juridiques existant ou à des pratiques locales antérieures.

C'est le cas par exemple du système dit « DOE/DCR » (Débits objectifs d'étiage, Débits de crise) qui sont repris dans le SDAGE Adour-Garonne[227], permettant l'énonciation de mesures chiffrées sur les débits à maintenir en rivière, elles-mêmes découlant d'accords conclus localement dans ce cadre. C'est aussi le cas du système des « objectifs de qualité », issus de précédents travaux administratifs

[225] On s'appuie ici sur le travail d'enquête de Jean-Baptiste Narcy portant sur le SDAGE du bassin Seine-Normandie.

[226] Zone naturelle d'intérêt faunistiques, floristique ; Zone d'intérêt communaitaire pour les oiseaux.

[227] SDAGE Adour Garonne, 1997, mesure C3.

qui sont repris dans les SDAGE pour établir des niveaux d'exigences par section de rivière, exprimées selon des critères physico-chimiques et biologiques. Mais la diversité réapparaît de nouveau : là où le SDAGE Loire-Bretagne spécifie localement ses objectifs de qualité sur une série de « points nodaux », les autres schémas maintiennent le flou antérieur et la référence à de larges segments de cours d'eau, modérant d'autant la nécessité de mise en conformité. À l'inverse, le SDAGE Loire-Bretagne, pose le principe d'un état de référence des nappes souterraines (qualitativement), fondé sur un réseau de mesure contrôlé par l'Agence de l'eau.

Ces variations signalent des différences d'appréciation dans l'expression formelle d'une exigence collective sur l'eau. Elles montrent l'existence d'activités de définition et d'affinement des catégories proposées par l'administration centrale et l'intense travail d'instrumentation de la « gestion équilibrée de l'eau », qui ne va pas sans débats ni conflits. Le processus de mise en œuvre se révèle donc à la fois moins évident que prévu mais plus sélectif et plus progressif dans son avancement. L'eau comme objet d'intervention publique ne devient saisissable c'est-à-dire descriptible et orientable que par fragments. Elle se révèle difficile à cerner et à représenter, qu'il s'agisse des usages et des milieux aquatiques ou de l'état de l'élément lui-même, dans ses formes et ses manifestations. Les bases de connaissance font pour l'essentiel défaut du fait de carences dans le dispositif de mesure et de la difficulté de regrouper les données existantes. Loin d'engendrer l'accord des parties en présence, comme le supposaient les promoteurs de la planification de l'eau, la production de savoir à but réglementaire ouvre une nouvelle phase de débat et de décision, au plan local cette fois.

Section 3 Incertitude des circuits de représentation

La mise en œuvre du dispositif de planification territoriale de l'eau doit composer enfin avec une dernière série d'obstacles, liés à la mise en place des circuits de représentation devant légitimer la prise de décision locale. Comme dans les autres domaines, il manque ici une définition opérationnelle des composantes du dispositif à installer, c'est-à-dire la

façon dont la structure de décision doit représenter les acteurs de la gestion de l'eau (A) et « associer » les populations concernées [228].

A. Des liens de représentation flous

La mise en place de structures institutionnelles devant prendre en charge la gestion de l'eau pose la question des bases démocratiques de ces outils. Selon le niveau territorial concerné, il s'agit de trouver les formes d'une représentation légitime des populations à l'échelle des grands bassins-versants (pour les SDAGE rédigés par les Agences de l'eau) ou à celle des sous-bassins locaux(SAGE produits par les CLE).

Dans le premier cas, l'existence d'institutions au niveau des circonscriptions de bassin conduit à une mise en œuvre rapide, respectant les délais prévus dans la loi (parution des SDAGE en 1997). Les services des Agences de l'eau et des DIREN de bassin prennent en charge dès 1992 la production des documents de planification, avec un partage des rôles non problématique pour l'essentiel. Un effort particulier est consenti par les Agences de l'eau qui peuvent y consacrer une partie de leurs importants moyens financiers. Celles-ci mobilisent des routines d'actions qui compensent la nouveauté de la procédure : le SDAGE tend à se confondre, sur un mode plus analytique et prospectif, avec leur programme d'intervention quinquennal, qui depuis le début des années soixante-dix, est élaboré de façon concertée avec les pouvoirs locaux et complété par des expériences de consultation plus large. Les représentants régionaux du ministère de l'environnement, les DIREN, peuvent prendre en charge en relation directe avec le niveau central et les autres services de l'État la partie réglementaire[229].

La situation est plus complexe en ce qui concerne les SAGE. Malgré une profusion de textes de cadrage produit par l'administration centrale, la conduite de la mise en œuvre reste incertaine à cet échelon territorial. L'absence d'institution dédiée à la gestion de l'eau au niveau des rivières est le principal obstacle à la mise en œuvre du programme d'action central. L'Agence de l'eau et la DIREN (au niveau régional) couvrent des

[228] On n'a pas développé ici un troisième volet, explicitant le processus de débat sur les pouvoirs de l'instance supportée par ce système de représentation. Il montre en effet une grande parenté avec les deux autres processus et conduit à réiterer la même argumentation.

[229] Dès les premiers pas de la mise-en-œuvre, plusieurs groupes thématiques de suivi au plan national sont consacrés à la méthodologie de l'élaboration des SDAGE, réunissant des représentants du ministère de l'environnement, des DIREN et des six agences de l'eau. Des outils communs (glossaires, terminologie, expertise juridique) sont ainsi élaborés et diffusés. Cette coordination est évidemment rendue possible par le faible nombre de grandes circonscriptions hydrologiques.

territoires trop étendus pour suivre ou a fortiori piloter les procédures locales, dont le détail leur échappe du fait de la distance. Par ailleurs, aucun service ou institution à l'échelon départemental ne peut revendiquer une compétence exclusive dans ce domaine. Il y a par conséquent à la fois pléthore de candidats potentiels - beaucoup de services administratifs et de collectivités locales s'occupant de certains aspects de l'eau - et carence d'une autorité reconnue, susceptible de s'approprier légitimement cet enjeu.

Les premiers moments de la mise en œuvre sont donc consacrés à remédier à cette carence et à créer souvent les nouvelles structures et les nouveaux circuits de représentation des intérêts que suppose la loi. La mise en œuvre de la planification territoriale de l'eau est liée à celle de la désignation (et dans certains cas la construction) d'une institution en charge de définir la politique de l'eau, impératif que le texte de loi sous-entend sans donner de solution explicite, sinon par la création d'une instance intercommunale inédite, les Communautés Locales de l'eau. Dans la quasi-totalité des cas observés, cette désignation s'opère concrètement au travers d'une suite d'échanges entre acteurs administratifs et territoriaux, qui s'engagent dans un processus de construction de coalitions[230]. Selon la situation locale, cette alliance de gestion s'opère entre services de la DDE, ou de la DDAF, des Conseils généraux ou régionaux, des communes ou de leurs regroupements (syndicat intercommunal, district, etc.) et des Parcs Naturels. D'autres organismes publics moins localisés interviennent également (tels les DIREN et l'Agence de l'eau). Le montage de ces alliances et leur institutionnalisation dépendent de plusieurs facteurs : configurations du système politico-administratif local, intérêts de chacun de ses services pour le thème de la gestion globale de l'eau, collaborations antérieures et degré de priorité des problèmes liés à l'eau sur l'agenda des communes et des services de l'État[231].

La mise en place de ces coalitions est souvent entravée par la faiblesse des préoccupations concernant l'eau dans les différents services administratifs et des collectivités locales, qui ne sont que partiellement concernés par le problème de la « gestion globale » de cette ressource. Les évaluations portant sur les premiers essais de mise en œuvre notent de façon convergente une absence de volonté des services de l'État

[230] Seules exceptions identifiables à cette règle de la collaboration entre Etat et collectivités la conduite de la procédure par un service étatique seul tend à la confirmer. L'échec du SAGE des Dranses, un affluent du lac Léman, résulte de la tentative de la DIREN dès 1994 de faire cavalier seul, ce qui conduit à un blocage de la procédure (en 2002).

[231] Ces coalitions et leurs logiques de formation sont étudiées plus en détail dans les chapitre des parties 3 à 5.

à s'y engager. La politique proposée apparaît étrangère aux principaux axes d'intervention des services de ministères sectoriels, orientés vers la défense et la promotion des activités productives (agriculture, industrie, commerce) et le soutien au développement local. Cette réserve se signale aussi dans l'attitude du corps préfectoral, dont certains membres apparaissent « *peu convaincus de l'opportunité des SAGE* »[232]. Une telle position est généralement justifiée par le fait que d'autres procédures touchant à la protection ou à la gestion des eaux lui préexistent ou peuvent apparaître comme mieux adaptées ou plus économes en temps et en hommes par les services, même si elles ne sont pas aussi « globales » : les Schémas départementaux de vie piscicole et halieutique, les Schémas directeurs d'aménagement ou les Chartes de Parc naturel, les Contrats de rivières, pour n'en citer que quelques-unes[233].

Cette difficulté à engager une action collective autour de l'eau, signalée par un désintérêt pour la procédure, est le principal obstacle auquel se confronte l'instauration du nouveau circuit de représentation. Les premiers diagnostics réalisés sur les SAGE montrent le « *manque de motivation des acteurs de bassin* », la difficulté à faire intervenir dans le processus les « *vrais décideurs* » (c'est-à-dire « *les financeurs* » : représentants des structures intercommunales, des grandes agglomérations, du Conseil régional, du Conseil Général, des ministères décidant de l'usage de lignes de crédits dédiées). En conséquence, les observateurs constatent que « *dans nombre de cas, il est apparu que le SAGE était porté à bout de bras par quelques personnes motivées qui, sur le terrain, se heurtent à l'indifférence d'autres acteurs* »[234]. Un témoignage de cette désaffection est apporté, en creux, par les recommandations formulées à destination des metteurs en œuvre. Ces multiples conseils que les rapports d'évaluation sur la procédure SAGE ou les bureaux d'étude spécialisés réitèrent, s'articulent autour d'un même axe : il faut « *vendre le SAGE* », initier assez tôt une « *phase de démarchage* » durant laquelle les « *acteurs moteurs doivent convaincre de l'utilité de la démarche, la multitude des acteurs de terrain* »[235] ; l'administration doit trouver un « *élu porteur* », jouant le rôle de

---

[232] CERGRENE, 1997, op. cit.

[233] D'autres actions coopératives et participative de gestion de l'eau existent également, quoique non-labellisées comme « SAGE ». Toutes sont perçues localement comme un ensemble de réponses proches au problème de l'eau. La logique pragmatique va ici à l'inverse des catégories sectorielles de l'administration centrale (qui pense séparément schéma « environnement » ou « piscicoles ») .

[234] CERGRENE, 1997, pages 23 et 29

[235] P. Dupont, intervention au colloque Cercle Française de l'eau, 1997.

« *locomotive* » pour « *dynamiser* » ses pairs (c'est-à-dire les maires, conseillers généraux et régionaux) et les inciter à participer au processus engagé.

De façon plus générale, la mise en place d'une représentation des intérêts liés à l'eau au sein d'une nouvelle institution bute sur les problèmes liés à la poursuite d'une entreprise collective, dans une société locale traversée de clivages[236]. Ces lignes de fractures séparent ordinairement territoires urbains et ruraux mais peuvent être aussi, selon les cas, culturelles, économiques (dues à la disparité des ressources fiscales) et/ou politiques. Dans le cas de l'eau, ces oppositions se cristallisent plus spécifiquement autour de la confrontation entre différents projets de développement du territoire suivant des orientations divergentes. Là où certaines communes et leurs élus privilégient l'exploitation économique de la nature, fondée sur l'agriculture et l'élevage, d'autres font le choix de la conservation et de la promotion des richesses environnementales, favorisant les usages récréatifs et l'accès à une eau potable de bonne qualité. La circulation de l'eau elle-même, perçue positivement comme créatrice de liens de solidarité, peut dans ce cadre devenir un facteur de tension, entre un amont et un aval opposé par des querelles sur la qualité ou la quantité d'eau, ou entre deux rives, se renvoyant l'eau d'inondation par des endiguements successifs. À ceci s'ajoutent d'autres divisions ou conflits locaux, tels que les clivages politiques ou encore ceux enracinés dans l'histoire locale : implantation refusée de barrage, construction de digues contestées, extractions de graviers accusées de détruire les protections anti-inondations, etc. De ce fait, l'alignement même partiel des positions entre communes constitue souvent une entreprise ardue et incertaine, alors qu'elle constitue un préalable à l'engendrement d'une action collective. De façon révélatrice, les situations où la mise en place du dispositif se fait au rythme le moins lent sont celles où un tel processus de négociation et de coordination entre autorités locales a déjà été entamé, souvent plusieurs années avant la loi sur l'eau de 1992 (SAGE de l'Arc ou de la Drôme par exemple). À l'inverse, en l'absence d'une telle institutionnalisation, produisant des habitudes de collaboration dans la mise en œuvre d'action communes, les délais s'allongent fortement ce qui peut dans certains cas conduire à la mise en suspens de l'action.

Là encore, en résumé, la solidarité hydrologique ne constitue pas le socle matériel incontestable permettant d'engendrer un système de représentation des intérêts et de

[236] L'analyse vaut dans le cas de l'eau comme dans celui de la construction d'autres formes d'actions intercommunales.

décision collective. Au contraire, la faiblesse de ce principe unificateur est patente face à la multitude des principes de clivages qui traversent la société locale.

B. Un « public » incertain

Conformément aux visées de l'administration centrale, les processus de planification territoriale doivent aussi inclure l'ensemble des « usagers » de l'eau, afin d'assurer la légitimité publique de la politique en gestation. L'idée de faire de l'eau un « patrimoine commun » implique que le public soit associé à la gestion de ce bien commun, cette implication devant permettre d'améliorer la décision collective et de renforcer son « *acceptabilité globale* »[237].

Ce double objectif doit composer avec le fait que le groupe des « *usagers de l'eau* n'a *a priori* pas d'existence en soi : il ne repose que sur une formulation administrative dont la validité n'a pas été éprouvée. Ce groupe « sur le papier » recouvre en fait, dans l'acceptation très générale retenue par les textes, l'ensemble de la population du territoire de gestion, puisque le critère implicitement retenu est l'existence d'une relation d'usage avec l'eau, quelle qu'en soit sa forme. Cette définition englobante pose alors le problème de l'opérationalité de la consultation d'un tel groupe. Lors de l'élaboration des SDAGE comme des SAGE, cette difficulté se signale à un double niveau : durant l'ensemble du processus, celui de l'intéressement et de la participation des populations au débat collectif ; pendant l'élaboration proprement dite, celui du rassemblement des participants en sous-ensembles pertinents, sous le rapport des questions débattues et des groupes d'intérêts à consulter.

Dans le cas des SDAGE, les démarches engagées pour faire participer le public se confrontent à des problèmes spécifiques de taille du territoire couvert. Correspondant à une population de plusieurs millions de personnes, l'étendue du « *groupe des usagers* » visé rend illusoire toute relation directe. De fait, aucune de ces institutions ne s'engage dans cette voie. Trois Agences de l'eau sur les six existantes ne développent aucun programme de prise de contact avec le « grand public » tandis que les trois autres se limitent à des actions de communication et d'information ponctuelles et à sens unique. Dans ces derniers cas, l'assistance très clairsemée que les réunions d'information

[237] Circulaire SAGE, 15 décembre 1993.

parviennent difficilement à drainer (parfois moins d'une dizaine de personnes), confirme la difficulté de l'entreprise.

Portant sur un périmètre plus restreint, les procédures CLE-SAGE offrent l'occasion de programmer des actions plus volontaristes dans ce domaine, avec l'espoir de davantage de succès. Mais les obstacles rencontrés sont identiques et signalent la même difficulté à entrer en contact avec le public des usagers. La plupart des diagnostics mettent l'accent sur l'absence d'intérêt des populations vis-à-vis de l'opération et les faibles niveaux de participation, malgré les propositions de débat lancées par les institutions. Des solutions sont envisagées en réponse, pour « sensibiliser » ce public : actions de communication, « d'animation », reproduction et diffusion large de documents (plaquettes), embauche de chargés de mission spécialisés, construction d'une « *maison du SAGE* », etc.[238].

En second lieu, lors des phases ultérieures, la consultation du public suppose la résolution de nouvelles questions, portant sur les modalités de la réunion des « acteurs concernés » par les questions liées à l'eau. Résoudre ces problèmes de représentation suppose la mise en place d'une organisation bureaucratique de la concertation, dont les composantes sont souvent reprises d'expériences antérieures, mais aussi parfois à inventer . Il y a par exemple usage de circuits représentatifs préexistants et perçus comme efficaces (telles les « commissions géographiques » des Comités de bassin, attachés aux Agences de l'eau ; ou dans l'État, les différents comités de coordination, tel le « Comité technique régional de l'eau », créé en 1962)[239]. Mais ces formes doivent être adaptées : sont ainsi créés de nouveaux « groupes d'usagers » selon une logique thématique, permettant d'associer une série de positions et d'avis à chaque sous-problème lié à l'eau (des zones humides aux inondations en passant par les pollutions agricoles).

L'installation de ces enchâssements de commissions (respectivement thématiques et géographiques), pose alors le problème du découpage du groupe « global » en sous-groupes, appréhendés sous la forme plus spécifique des « parties intéressées » par un problème ou un territoire particulier. Si certains groupes d'intérêts s'imposent d'évidence et se mobilisent fortement sans sollicitations extérieures (le secteur agricole, pour la gestion quantitative de l'eau, les pêcheurs et les associations de protection sur la qualité des cours d'eaux, les extracteurs de granulats pour le lit des rivières etc.), ils ne

[238] FNE, SDAGE…, 1997, op.cit. page 39.

[239] Il faut rajouter de manière plus ponctuelles, les Assises régionales de l'eau, tenues en 1990, qui sont l'occasion pour les Agences d'un premier rodage dans l'exercice de concertation à l'échelle du bassin.

constituent qu'une partie des acteurs concernés par le problème à gérer, en tant qu'ils sont à son origine ou appelés à aider à sa résolution. La construction d'une représentation adéquate des intérêts liés à un problème spécifique suppose la résolution d'une série de questions que l'on peut illustrer par l'analyse d'un cas particulier - la gestion des gravières (étangs résultant de l'extraction des matériaux alluvionnaires dans le lit majeur des rivières).

> La liste même de ces intérêts est particulièrement difficile à établir. En analysant les débats et les solutions évoqués lors de la discussion du SDAGE Seine-Normandie, il apparaît par exemple que plusieurs groupes d'acteurs dont l'avis est indispensable ne se sont pas manifestés : les riverains propriétaires de terrains contractant avec les carriers n'ont pas d'organisation représentative ; les prescripteurs en matière de travaux publics, principaux consommateurs des produits extraits, sont peu mobilisés, de même que les compagnies d'eau, dont les captages sont potentiellement menacés par les extractions. À l'inverse, les organisations professionnelles représentatives des entreprises de carriers (UNICEM) sont sinon les seules présentes, du moins largement prédominantes dans les cercles de négociation, en l'absence d'autres groupes organisés et attentifs à cette question.

À la difficulté de rassembler dans une liste unique les acteurs et intérêts agissant comme « partie prenante » d'un problème donné, s'ajoute celle de désigner des regroupements cohérents d'acteurs, pouvant « parler d'une seule voix ». Dans le cas des SDAGE, la taille du territoire couvert rend la plupart des formes classiques de représentation des intérêts inopérantes puisque les chambres consulaires (agriculture, commerce et industrie) et les associations développent leur action à un niveau départemental ou infradépartemental, plus rarement au niveau régional et jamais au niveau du bassin. Le processus de délibération exige alors des structures de représentation de rang national, légitimes auprès des secteurs ou des groupes représentés et capables de décliner leurs prises de positions à cet échelon. Certains groupes disposent de cette organisation, à l'image de l'UNICEM, ce qui incite ses membres à intervenir activement dans les commissions concernées dans chaque bassin, tandis que d'autres en sont dépourvus (associations nationales d'industriels utilisateurs d'eau (FENARIVE), ou des riverains propriétaires des cours d'eau). En dehors de ce cadre, la participation ne peut se faire qu'à titre individuel, ou selon des formes de regroupements qui sont en décalage avec le cadre territorial de saisie des questions.

Le constat est identique pour les procédures CLE-SAGE. Certains types d'intérêts doivent être présents dans les commissions - tels que les propriétaires riverains – mais ne disposent pas de structure représentative. Le facteur territorial joue ici de façon différente, la difficulté étant pour les metteurs en œuvre de trouver un groupe d'intérêt exprimant des positions suffisamment générales pour s'intégrer à la réflexion sur la gestion de l'eau ; mais disposant aussi de relais locaux lui permettant de désigner un porte-parole dans l'espace considéré (cas des grandes associations environnementales). Pour d'autres groupes, à l'inverse, la difficulté est plutôt de trouver des groupes à base locale avec les ressources et l'organisation suffisantes et pouvant nommer un représentant actif (cas des petites industries, des artisans, des riverains, ou encore des activités de tourisme liés à l'eau). En l'absence de telles structures, les metteurs en œuvres des CLE-SAGE doivent identifier par eux-mêmes des porte-parole à l'intérieur des milieux professionnels ou associatifs, ce choix supposant de juger (subjectivement) des caractéristiques et de l'identité de chaque candidat, en évaluant sa capacité à parler au nom des groupes auxquels il est attaché. Ceci explique que dans de nombreuses occasions, ces jugements offrent matière à débat et à contestations.

Les échanges entre représentant doivent être également organisés. Dans le cas des SAGE l'organisation du débat collectif est rendue plus malaisé par la faiblesse organisationnelle des institutions qui s'en chargent et l'impossibilité de s'appuyer sur des routines et des réseaux de collaboration préexistant entre autorités publiques et groupes sociaux. Dans l'ensemble des cas observés, les institutions ayant en charge les CLE-SAGE recourent à la création d'un système des « sous-commissions » et des « groupes de travail », ordonnés comme pour les SDAGE selon un classement thématique et géographique. Ces forums de discussion destinés à recueillir les propositions et avis de la population tentent de quadriller le territoire et les différents « enjeux » pré-identifiés. Mais cette infrastructure du débat public est souvent longue à définir et à installer. Sans expérience en la matière, les instances en charge de rédiger les SAGE doivent traiter les problèmes de découpage des sous-territoire pertinents pour assurer une représentation adéquate de l'espace couvert, en fonction des thèmes et des problèmes autour desquels ils souhaitent articuler les débats et les positions. Les décisions prises à ce moment sont autant de nature technique que politique et institutionnelle et engendrent également des débats et des tensions. Les perceptions divergentes, selon les groupes, des problèmes d'eau à gérer collectivement conduisent en effet à des conceptions opposées des territoires de représentation pertinents, et/ou des points de débats autour desquels organiser la collecte des avis et des positions.

Comme pour le choix du « bon » périmètre de gestion, développé au point précédent, l'identification d'un groupe d'acteur de l'eau, comme communauté politique en charge de ce problème, est tout sauf évidente. D'une part, les contours de cette communauté sont indissociables du problème que l'on souhaite traiter collectivement : régler un problème de pollution industrielle localisée ou résoudre la question de l'alimentation en eau potable d'une ville conduit à délimiter des collectifs de gestion différents, même s'il s'agit de la même rivière. D'autre part, s'il existe à l'évidence un certain nombre de « parties intéressées » par la gestion de l'eau, leurs intérêts ne se découpent pas naturellement, suivant une logique centrée sur cette gestion. Des traductions doivent être opérées entre la structure des intérêts des groupes sociaux, organisés selon des logiques spécifiques du monde social, et la structure des intérêts que suppose un dispositif de gestion de l'eau. Toute une ingénierie démocratique locale s'invente à cette occasion, non sans mal.

Conclusion

La mise en œuvre concrète des dispositifs de planification territoriale de l'eau (SDAGE et CLE-SAGE) révèle une situation en décalage avec le modèle idéal projeté par les promoteurs de la loi. Le bassin-versant, périmètre hydrologique défini par des critères technico-scientifique ne s'impose pas comme une découpe territoriale évidente. Le « bon périmètre » doit faire l'objet de débats supplémentaires, pour pondérer les différents critères jouant dans la délimitation du problème de l'eau. De même de nombreux obstacles rendent problématique la réalisation d'une cartographie de la ressource en eau et une mise en fiche de ses milieux et ses usages. Le contexte concret d'application est marqué par l'absence d'un système de descripteurs permettant de fonder une vision globale de l'objet à gérer et le manque de repères collectifs, permettant d'offrir un support à la négociation et éventuellement à la volonté collective. L'action publique conduite progresse au rythme de la mise en place de ces outils de gestion, pour certains négociés entre groupes, davantage qu'en fonction d'une production automatique de savoirs, imposant un cadre objectif de décision. Enfin, la mise en place d'un socle organisationnel pour assurer la planification territoriale de l'eau ne va pas de soi, malgré la « solidarité hydrologique » supposée créer un groupe d'acteur de l'eau. Les liens de dépendance hydrologique ne se traduisent pas systématiquement sous forme de solidarité assumée par les parties en présence. Les alliances nécessaires à la formation de ce socle ne sont pas dessinées par les liens hydrauliques. Elles restent donc pour partie indéterminées et à inventer.

Comme le note un haut fonctionnaire, commentant le texte législatif de 1992, l'incertitude demeure, en dépit de l'encadrement législatif, réglementaire et méthodologique offert.

> *« La formulation de la nouvelle loi sur l'eau et des textes d'application s'appuie sur de nombreux concepts et objectifs ambitieux mais mal (ou non) définis (…) il s'agit notamment des notions de patrimoine, de respect des équilibres naturels, et de préservation des écosystèmes aquatiques, de gestion globale et intégrée, de gestion équilibrée de la ressource en eau, du développement et de la protection de la ressource en eau, de conciliation des usages entre eux et avec les impératifs de protection des écosystèmes, etc.* « [240]

La longueur de la liste est elle-même révélatrice de l'ampleur, souvent déniée, du travail de définition à accomplir. La charge est d'autant plus importante que ce processus engage non seulement un affinement conceptuel des notions, mais aussi, comme on l'a vu dans ce chapitre, l'invention d'une infrastructure du débat et de la décision locale concertée.

[240] Germain Leynaud, «Le bassin-versant, cadre opérationnel pour la gestion des sols et des eaux, MISE, 1994, page 5.

Conclusion de la première partie

Les analyses développées dans les trois précédents chapitres nous permettent de livrer une première description du processus qui tente de constituer l'eau en catégorie d'action publique et de promouvoir sa gestion en « patrimoine commun ».

À rebours aux chronologies usuelles de la politique de l'eau, le premier chapitre a permis de mettre en lumière une rupture, située dans les années quatre-vingt, qui conduit à affirmer politiquement l'unicité de l'eau, puis à traduire cette idée en catégorie d'action publique. Cette entreprise échoue en partie à consacrer juridiquement les valeurs et les énoncés défendus par ses promoteurs, mais elle parvient à introduire certaines modifications, notamment sous la forme d'un ensemble de notion retraduisant l'idée politique d'unicité de l'eau, qui prend ainsi une forme juridique.

Le deuxième chapitre a permis de décrire plus précisément le dispositif de « planification territoriale de l'eau » devant concrétiser l'idée d'un élément naturel perçu et géré comme un « patrimoine commun ». Certaines hypothèses sont formulées par l'administration centrale à partir du projet politique initial, visant à répondre aux défaillances identifiées dans la mise en œuvre antérieure des politiques de l'eau. Elles conduisent à proposer dans la loi et ses textes d'application un système de régulation et reposant sur trois principes originaux : le caractère procédural du pilotage centralisé, la prise en compte des données technico-scientifique dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales, l'instauration de structures de décision décentralisées présentant un caractère participatif affirmé

Le troisième chapitre montre les difficultés rencontrées lors de l'exécution de ce programme d'action, et le bilan mitigé qui en est généralement fait après plus de dix années d'application (1992-2002). L'analyse des opérations concrètes de mise en œuvre révèle un processus plus complexe que ce que prévoyaient les hypothèses initiales : la création du « cénacle » local engendre questionnements et débats sur la bonne forme à donner à cette institution, sur son fonctionnement, sur sa place et ses relations avec les autres organisations publiques.

S'ils ont le mérite de s'appliquer à un domaine encore peu exploré par la science politique et d'en éclairer certains aspects, ces constats ne sont cependant pas inédits. Ils viennent conforter des conclusions antérieures auxquelles ont abouti des recherches antérieures en analyse des politiques publiques.

L'écart entre les programmes d'action des administrations centrales et les réalisations de terrain, provient moins de « déviations » par rapport à une intention initiale affirmée clairement, que d'un nécessaire travail d'affinement de celle-ci, voire de production de sens et de contenu de façon autonome. Comme le rappellent J.L. Pressman et A.B Wildavski[241] lorsqu'ils étudient l'échec des programmes de « développement économique » des quartiers en difficultés aux États-Unis, cette notion suppose, du fait de son flou, que soient prises de multiples décisions aux différents niveaux d'application, ce qui peut bloquer le processus de mise en œuvre, ou plus souvent le réorienter radicalement. Comme on l'a noté, la situation n'est guère différente en ce qui concerne les termes placés au centre de la loi du 3 janvier 1992, faisant de l'eau un « patrimoine commun », ou l'objet d'une « gestion équilibrée ». Ces dénominations restent en effet mal définies, pour des raisons qui tiennent au processus d'élaboration législatif et à des arbitrages politiques qui laissent ouvert le sens du dispositif. Ceux-ci transfèrent donc aux échelons inférieurs le soin de dessiner concrètement ce qu'est la planification territoriale de l'eau, causant des délais importants dans la mise en œuvre.

De même, J. G Padioleau rappelle que les outils de « gouvernance instrumentale », créés dans une perspective pragmatique pour répondre aux problèmes « au plus prés », engendrent à leur tour des problèmes « de praxis de l'action publique », et de nouvelles incertitudes[242]. Cette analyse est confirmée dans le cas étudié, puisque le recours à des formes d'actions procédurales décentralisées, telles que les SAGE-CLE, fait naître des séries de nouvelles questions, qui nécessitent de nouveaux débats et de nouveaux arbitrages.

Confortés par cette convergence, les résultats de cette première partie nous permettent de valider notre première sous-hypothèse : l'étude du processus de mise en œuvre de la planification territoriale de l'eau montre bien l'intervention d'une série d'activités de définition, venant prolonger la décision législative et conférant à cet outil l'essentiel de

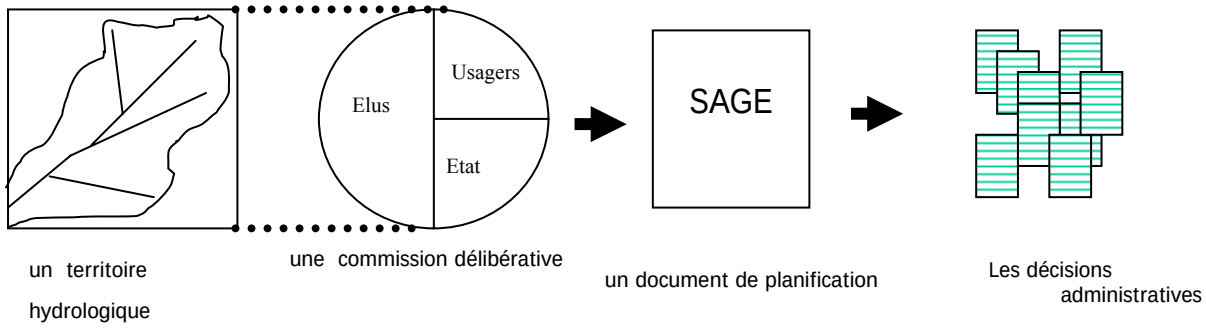
[241] (Presman et Wilsavski, 1973)

[242] Padioleau J.G , « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », Politiques et management public, 1999, 17(4), page 101.

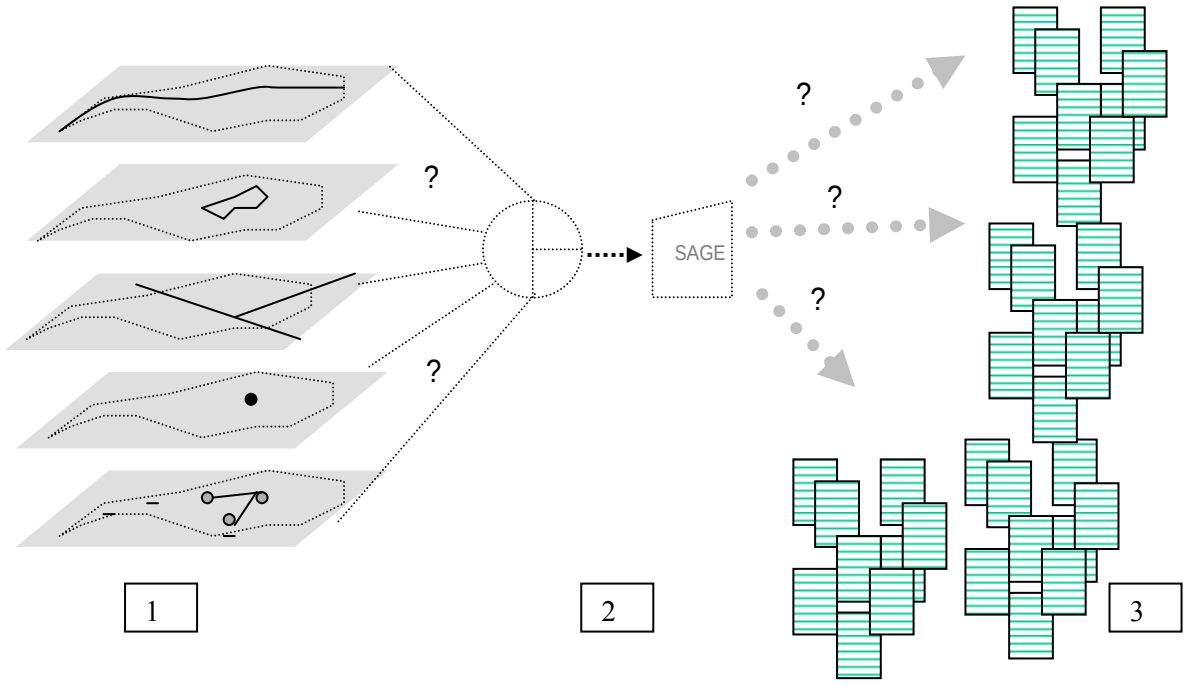
ses caractéristiques. Ceci s'opère cependant au prix de conflits et de décisions qui allongent la durée mise en œuvre.

Au plan du contenu proprement dit, et à la lumière de ces nouveaux éléments, le schéma idéal de la planification territoriale de l'eau doit alors être redessiné pour traduire la réalité des dispositifs créés territorialement.

La planification territoriale de l'eau : le principe à l'origine



La planification territoriale de l'eau aprés mise en oeuvre



Au regard du projet initial, la phase de mise en œuvre révèle un certain nombre d'effets émergents imprévus (les numéros du schéma renvoient aux commentaires ci-dessous)

1. le « territoire de gestion » de la planification territoriale est défini non par la « logique de l'eau » mais par la synthèse d'une pluralité de logiques de ce type, liées indissociablement à des déterminations sociales et politiques (découpage des sous-territoires hydrauliques en fonction des problèmes définis comme prioritaires, ou prenant en compte des entités hydrologiques socio-naturelles)

2. les outils de concertation et de décision au fondement de cette panification (CLE) restent longtemps flous et leur légitimité instable ; leur identité ne prend forme que très lentement, au travers des échanges entre acteurs locaux., de même que le statut exact du document de planification (SAGE)

3. les pouvoirs attribués à la planification et sa légitimité à intervenir dans le champ administratif sont encore incertains, du fait d'un domaine et d'objets d'intervention mal définis (les « décisions dans le domaine de l'eau »)

Ainsi, malgré la pléthore des textes de cadrage (loi, décrets, circulaires, guides méthodologiques), le programme d'action publique est beaucoup plus ouvert qu'il ne le paraît, ce qui explique en partie les difficultés de sa mise en œuvre. Outre les facteurs déjà soulignés par les analyses des politiques publiques signalés, un autre élément important intervient également. Contrairement à ce que supposent les promoteurs du projet de planification territoriale de l'eau, leur définition de l'objet même de la loi, « l'eau », est moins partagée qu'ils ne le pensent. Les textes encadrant la politique recourent en effet régulièrement à la définition technico-scientitifique de cet élément, perçu comme un fluide et un objet physique pouvant faire l'objet d'une saisie objective (par différentes formes de représentation scientifique, des mesures de la qualité à la cartographie des espaces). Cette conception est au fondement de la définition du territoire de gestion proposé dans la loi (déterminé par la « logique de l'eau » et reporté sur une carte), de l'objet d'intervention concret de la politique (la « ressource en eau », les « milieux aquatiques », les « zones humides »), enfin de la communauté d'acteurs qui doit fonder un système de concertation et de décision (identifié par les liens de « solidarité hydrologique »).

Ce postulat central et cette série de présupposé qui en découle, s'avèrent cependant peu fondés. L'examen de la mise en œuvre montre l'invalidité d'une telle définition de l'objet de la politique, qui loin d'être conforme à la vision objectiviste de ses promoteurs, se présente comme une réalité hybride, intégrant des composantes institutionnelles, politiques, sociales et naturelles. L'unité de vue supposée par l'administration centrale,

les metteurs en œuvre se retrouvant autour d'une même « eau » mobilisatrice, définie par un même regard technico-scientifique, ne correspond pas à la réalité des pratiques. La construction du dispositif de planification territoriale de l'eau est marquée par des controverses fréquentes quant à ce qu'il faut entendre par ce mot. Plus concrètement, le lien hydrologique (supposé créer un territoire de gestion homogène et des groupes d'acteurs cohérents) est en lui-même problématique.

Privé de ce pivot central, l'action de mise en œuvre doit laisser place à des tâches de redéfnition locale du problème et ed l'objet traités par la politique. Comme le notent certains acteurs avertis, en l'occurrence le Directeur de l'Eau du Ministère de l'Environnement, si « la loi de 1992 [a évoqué la gestion par bassin-versant] (...) on n'a pas encore les moyens, ni les concepts indispensables, pour gérer ces bassins » [243].

Ces définitions sont d'autant plus difficiles à produire localement que la mise en œuvre apparaît comme la continuation des débats survenus au niveau central. Loin d'être des données d'évidence, susceptibles d'être établis par des études, les termes et les catégories de l'action publique sont eux-mêmes des enjeux politiques. Le premier chapitre a montré le caractère de part en part politique de l'affirmation de l'unicité de l'eau, et l'importance des soutiens qui ont aidé à l'émergence de ce concept : forces politiques, bureaucratiques, et réseaux sociaux dont les poussées s'additionnent lors d'évènements clés, telles que les Assises de l'eau de mars 1991.

En même temps, si l'unicité de l'eau comme énoncé politique a pu bénéficier de larges rassemblements d'intérêts et de soutien, ce type d'entreprise collective a aussi imposé une acception maximaliste du terme. La catégorie politique devient par là même difficilement traduisible en droit, ou du moins non sans conflit, en ce qu'elle bouscule les frontières juridiques établies au cours du temps entre différents types d'eau (ce que le Conseil d'État, gardien du droit, rappelle précisément). Le projet d'unification des différents régimes et identités juridiques de l'eau n'obtient donc au niveau central qu'une reconnaissance limitée, sous la forme d'un dispositif de planification territoriale de l'eau (la procédure CLE-SAGE) [244]. Celui-ci enregistre les tensions arbitrages de la phase antérieure qui s'expriment dans les contradictions entre l'ambition du projet et les limitations du dispositif concret. C'est en définitive ces contradictions que la mise en

[243] J.L Laurent, « La politique de l'eau », Bulletin du Conseil général du GREF, n°41, avril 1995, page 121

[244] Nous rappellons que les volets financiers (renforcement des agences de l'eau) et juridiques (unification du régime légal) de ce projet furent écartés en 1990-91, au cours des discussions interministérielles et parlementaires .

œuvre tente de résoudre, en poursuivant le travail de définition du dispositif (comme décrit au chapitre trois).

Cette dernière dimension est cependant ignorée par la plupart des analyses visant à expliquer les difficultés rencontrées par la politique de planification territoriale de l'eau. De façon récurrente, les commentaires, propos officiels ou littérature spécialisée, maintiennent l'illusion de l'évidente unicité de l'eau, telle qu'affirmée par la loi, elle-même relayant la conception ordinaire, purement physique de l'élément naturel. Ces analyses sont alors conduites à développer en parallèle une thématique de « l'apprentissage » (de cette « évidence » et de ces conséquences, par les acteurs locaux) afin de rendre compte de la lenteur des processus de mise en œuvre en cours.

La planification territoriale de l'eau est ainsi souvent évaluée comme une politique « en suspens » ou « en cours de validation », au sens où beaucoup de commentaires actuels soulignent à la fois l'absence de résultats réellement évaluables et la nécessité de poursuivre l'expérience. Les discours institutionnels développent ainsi des variations sur le thème du « *temps nécessaire* » pour cette expérience : « *les enquêtes* [portant sur les CLE-SAGE] *montrent un appel fréquent à la prise en considération du temps, des délais nécessaires pour faire* évoluer les mentalités *et changer corrélativement les pratiques sociales* »[245] [je souligne]. On trouve mentionné dans le même document que le « *changement d'une politique collective (…) demande au moins une dizaine d'années dans les pays démocratiques les plus évolués. Beaucoup de changements liés aux mentalités et aux valeurs se jouent à l'échelle des générations successives, c'est-à-dire plutôt sur plusieurs décennies* »[246]. De façon positive, le diagnostic met alors l'accent sur « *l'apprentissage* » en cours et le temps que demande « l'*appropriation* » d'un tel changement.

On retrouve des éléments similaires dans certains travaux à base empirique qui tout en apportant des analyses détaillées des processus en cours, conservent, en arrière-plan, les cadres posés par la loi et le projet politique d'unification de l'eau qu'elle porte[247].

---

[245] Selon les conclusions convergentes du colloque « Eau et aménagement du territoire », Sénat, 2000 (actes non-publiés)

[246] Op. cit. intervention de S. Antoine.

[247] « (..) les expériences d'élaboration de SAGE doivent être vues comme *des situations d'apprentissage et d'expérimentation, où les erreurs sont donc inévitables, mais où également le droit à l'erreur doit être admis* », in S. Allain, « La planification participative de bassin», Rapport INA-GAPP-ENS Cachan, Groupe Inter-Bassins, 2002, page 169. Voir aussi du même auteur, « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin » *Géocarrefour* Volume 76

D'autres travaux en géographie offrent de leur côté des analyses critiques du fonctionnement des outils de planification et de leurs limitations, mais en mettant en avant l'esprit original de la réforme de 1992 et son sens véritable[248]. Bien que prenant appui sur des disciplines et engendrés à partir de points de vue différents, ces travaux convergent aussi pour placer la question de l'« apprentissage » au centre du processus observé, sans toutefois en analyser les mécanismes ou les facteurs déterminants, ce qui tend à naturaliser cette évolution.

L'obstacle principal sur lequel butent ces réflexions nous semble être qu'elles conservent le cadre normatif et cognitif posé par la loi, alors qu'elles prennent pour objets d'étude cette dernière et son application. Les principes formulés par le législateur (l'unicité de la ressource en eau et son caractère de patrimoine commun), comme le socle de légitimité sur lequel il s'appuie (l'eau perçue d'un point de vue physique) y apparaissent comme des évidences, à partir desquelles sont évaluées les pratiques observées. Ce faisant, ces analyses se placent dans la situation bien mise en lumière par J.R Gusfield, consistant à percevoir les situations étudiées au travers d'un « cadre pathologique »[249], isolant certains éléments et en écartant d'autres en fonction du but social poursuivi dans la recherche. Ce faisant, le chercheur transporte avec lui, y compris dans ses enquêtes « sur le terrain », une grille d'analyse empruntant ses catégories à la loi et à la vision politique du monde qui la sous-tend. Par de nombreuses médiations, au premier rang desquelles la construction de son objet, il ou elle tend alors à ne pas prendre en compte les facteurs ou phénomènes qui s'écartent du cadre dessinné par la loi et laisse inexploré ce que celle-ci ne voit pas, ou ne veut pas voir[250]. En se focalisant sur une

---

- n° 3 / 2001. Plus particulièrement sur les jeux d'acteurs, voir J.-M Dzidzicki, Gestion concertée des zones humides : les acteurs locaux sont ils pertinents ? Cas de la petite camargue gardoise », in *Ingénieries EAT*, décembre 1998, pages 15-27.

[248] Vitali D., « La question de la transversalité dans la gestion des hydrosystèmes fluviaux. Analyse des bassins versants de l'étang de Berre et de l'Ouvèze », thèse de géographie, Université Aix-Marseille I-Université de Provence, 2000 ; LEWIS N., « La gestion intégrée de l'eau en France. Critique sociologique à partir d'une étude de terrain », Thèse, Université d'Orléans, 14 juin 2001.

[249] On pourrait parler ici plutot de cadre « euthologique », s'agissant non pas de rechercher des solutions à un fléau (l'alcoolisme dans le cas de la littérature analysée par Gusfield) mais de promouvoir une pratique (la protection de l'environnement, la gestion globale et rationnelle de l'eau, etc.). La plupart des analyses citées font ainsi montre d'un volontarisme environnemental plus ou moins euphémisé, adhérant, souvent implicitement, à cette idéologie.

[250] Les divisions entre grands secteurs administratifs, entérinées par nombre de recherches, empêchent par exemple de voir que les outils de zonage utilisé pour l'aménagement du territoire trouvent leur origine et leur logique dans les politiques agricoles. Sur ce point, NAHRATH, S. (2003), La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990, Thèse de doctorat en administration publique, IDHÉAP, Université de Lausanne, pages 489-490. Consultable à l'adresse : http://www2.unil.ch/cyberdocuments/

procédure telle que les CLE-SAGE ou sur la seule « politique de l'eau », par exemple, l'analyse adopte le point de vue de l'administration centrale, c'est-à-dire aussi ses points aveugles.

La solution alternative que nous voulons expérimenter ici consiste à déplacer l'attention vers les lieux où l'action publique se traduit en actes, en s'efforçant de comprendre ceux-ci sans se référer nécessairement à la loi. Il s'agit donc de décrire ce que sont les politiques liées à l'eau, dans différents sites, sans préjuger a priori de leur nature. À l'approche verticale (ou « top-down ») qui subsiste dans la reprise implicite d'un cadre normatif et cognitif lié à la loi, il s'agit de substituer une approche que l'on peut qualifier *d'horizontale*, appliquant aux différents niveaux de territoire les mêmes interrogations, sans présumer de hiérarchisation entre eux[251]. Au niveau « local », lieu d'exécution des politiques, il faudra donc être attentif à la formation historique d'une politique de l'eau, au singulier, parmi l'ensemble plus vaste des actions publiques liées à ce même élément ; de même, il faudra s'interroger sur l'émergence d'une vision unifiée de l'eau, comme objet de gestion publique, à partir de la pluralité des perspectives préexistantes, que l'analyse se doit également de décrire et de comprendre dans leur spécificité. Cet ensemble de tâches nous occupera tout au long des parties suivantes.

[251] La critique formulée par Gusfield s'applique aussi aux approches généralement opposées à l'option « top-down », c'est à dire, l'analyse « bottom-up » (ou ascendante) qui tend également à conserver un cadre d'évaluation fixé par un objectif politique donné. La différence tient à ce que les « bottom-uppers » ne considérent pas que la loi soit le vecteur le plus légitime des objectifs collectifs (qui peuvent être mieux traduits par des agents ordinaires, en contact avec les communautés locales). Sur ce point, voir HILL M., HUPE, P. , *Implementing Public Policy*, op.cit. page 107

DEUXIEME PARTIE

LA OU LES EAUX SE MÊLENT

Un coup d'œil cursif sur une carte du département des Bouches-du-Rhône offre l'image d'un espace traversé de tracés de routes et d'autoroutes, dessinnant un réseau dense de voies de circulation ; leurs tracés entourent les tâches jaunes formées par les agglomérations, l'espace couvert sur la carte par la métropole marseillaise touchant presque celui de sa voisine Aix-en-provence ; entre elles et autour, on note peu d'espace rural, représenté en vert, mais des vastes aplats correspondant aux zones commerciales et industrielles (« pôles » de l'électronique à Rousset, sidérurgie et raffinerie du complexe industriel de Fos-sur-mer, héritier de l'aménagement du territoire des années soixante). Dans cet enchevêtrement de découpes urbaines et de tracés autoroutiers, il faut se pencher davantage sur le dessin pour apercevoir quelques fins traits bleus, signalant la présence de cours d'eau. La principale rivière du département, l'Arc, court ainsi à travers le papier, suivant un tracé discontinu que l'on suit difficilement : à gauche de la carte, le trait s'extrait de la surface de l'Étang de Berre, serpente dans la plaine, souligne et se perd dans la partie sud de l'agglomération aixoise ; il croise plus loin un entrelacs complexe de lignes, croisement de routes nationales et d'autoroutes, avant de disparaître tout à fait. Après le franchissement d'une ligne pointillée marquant la frontière avec le département du Var, le tracé de l'Arc s'éteint, au lieu supposé de sa source, située au Mont-Aurélien, face à la mythique Sainte Victoire.

Pour faire apparaître l'élément aquatique de façon plus nette, il faut recourir à une carte spécifique, hydrologique, effaçant les autres composantes géographiques, routes et agglomérations. Le réseau hydraulique apparaît alors composé de plusieurs entités, que l'on peut rassembler en trois groupes principaux : un ensemble de rivières côtières à l'est, se jetant directement dans la Méditerranée, certaines après avoir traversé la métropole marseillaise (L'Huveaune, les Aygalades) ; un groupe de trois rivières drainant la plaine centrale, autour d'Aix-en-Provence et se déversant dans l'Étang de Berre, l'Arc, la Touloubre et la Cadière ; enfin, à l'ouest et au nord, un bras du Rhône et la Durance, un de ses principaux affluents. À cela, s'ajoute le réseau artificiel formé par les canaux d'irrigation et d'adduction en eau potable, qui puisent leur eau largement au-delà du

département (Durance et Verdon, à une centaine de kilomètres) ; ceux-ci traversent l'espace du nord au sud, traces rectilignes se superposant et coupant le réseau hydrographique d'origine naturelle. Malgré sa précision, la carte ne dit pas tout : elle laisse encore dans l'ombre le réseau hydrographique non permanent, circulations massives d'eaux formées lors des orages et qui transforment chaque vallon sec en torrent provisoire ; tout comme elle efface les masses d'eau souterraines, aquifères profonds ou nappes alluviales, dont les rivières ne sont que la partie émergente, faiblement apparente dans le Midi.

Si la réalité de l'eau échappe à la représentation cartographique, elle se soustrait également à l'observation directe du visiteur, et du chercheur. L'eau est peu présente, discrète dans le paysage méditerranéen. La rivière se fond dans le territoire de façon indifférenciée, sans que son identité s'en détache particulièrement. Parcourir le « bassin-versant » d'un de ces cours d'eau c'est, de même que sur la carte, traverser d'abord des espaces urbains, des terres agricoles, des zones commerciales, des villages ; le linéaire de la rivière, de l'embouchure à sa source, n'apparaît que dans les interstices de cet entrelacs d'activités. Le territoire urbain, agglomérations et zones d'habitat dispersé autour des axes routiers, l'emporte en taille et en visibilité sur l'espace restreint occupé par le cours d'eau ; la rivière est ensevelie dans cette masse ou se perd dans l'étendue du rural, peu accessible dans un espace segmenté par la propriété privée.

Mais suivre la trace de l'eau, c'est aussi constater, contrairement à ce que dit la carte, que la rivière change fondamentalement d'apparence et d'identité dans le temps et dans l'espace. Selon les endroits, le lit du cours d'eau se rétrécit parfois pour prendre le volume d'un ruisseau et disparaître sous les ouvrages routiers, les équipements, les fossés artificiels. Tout en amont, il n'est pas rare que le lit s'assèche et que la rivière disparaisse. Son cours, comme celui de ses affluents, varie également, décuplé par les orages et déplacé par les effets de l'érosion que provoquent les pluies de l'automne et du printemps.

Parler au singulier d'une rivière est donc trompeur, dans la mesure où l'unité ainsi affirmée repose sur l'identité de l'élément phyique (l'eau s'écoulant) mais est contredite par la diversité des lieux qu'elle traverse. L'espace géographique que constitue le cours d'eau sur la carte hydrographique se décompose en de nombreux sous-espaces et forme un assemblage hétérogène. Les zones urbaines de la rivière, où elle coule entre des rives enrochées et aménagées, se distinguent des parties rurales, non aménagées où elle creuse ses berges par l'effet de l'érosion et change de lit régulièrement durant les crues hivernales. La rivière de l'aval, à l'estuaire ou dans la plaine alluvionnaire qui le précède

n’est pas la même que celle de l’amont, à peine perceptible durant la plupart des mois de l’année et où elle se confond avec d’autres cours d’eaux non permanents. Un espace “paysager” prend place aux endroits façonnés par l’homme autant que produit par la nature, qui devient un objet de contemplation pour des visiteurs extérieurs, touristes et pêcheurs ou lieu d’activités récréatives ; à l’opposé, l’eau est peu présente dans les affluents souvent asséchés qui ne font que convoyer l’eau des grandes crues hivernales. La rivière se présente enfin sous forme de biefs canalisés, dépourvus de végétation, traversant des terres agricoles, qui n’attirent pas les regards ni l'attention. Toutes ces réalités coexistent en définitive et s'associent sous un en-tête unique, l’Arc. L'unité de la circulation de l'eau - le trait bleu sur la carte - dissimule la variété géographique de ces manifestations situées.

Pour faire apparaître une rivière continue, comme objet singulier dotée d'une identité propre, un prisme particulier est nécessaire, à l'image de celui qu’offre la carte hydrographique. Pour la constituer en objet spécifique de débat et d’intervention collective, les discours publics tenus autour de la rivière recourent également à des opérations de sélection et de grossissement visant à composer une réalité unique et univoque du cours d'eau. Étayant ces discours, la plupart des rapports administratifs ou institutionnels ancrent la rivière dans le territoire, la relient à un « bassin-versant », explicitent sa géologie, ses dimensions. Ils aboutissent à des descriptions dont l'extrait suivant, issu du premier paragraphe d'une synthèse administrative, donne une bonne illustration : *« L'Arc prend sa source au Mont- Aurélien à 476 mètres d'altitude, dans le département du Var. Il se jette dans l'Étang de Berre, après un parcours est-ouest de 85 km, dont 70 km dans le département des Bouches du Rhône ».* Face à l'incertitude qui entre dans la définition de « l'eau », il s’agit par là de fixer d'emblée le cadre du discours, appuyé sur un point de vue objectif (« 476 mètres (…) 85 km (…) 70 km»).

Si l’on veut comprendre toutefois la façon dont l’eau est collectivement prise en charge, ce type de synthèse ne peut constituer le point de départ de l’analyse mais plutôt son point d’arrivée. Matériau dont l'identité et les contours sont peu fixés, l'eau se lie, s'accroche, parfois se fond dans d'autres réalités, qu'il faut explorer une à une, avant d’expliquer comment peut émerger une vision commune et, au-delà, une politique. Pour explorer cette pluralité, une approche historique et locale semble la plus féconde, permettant de suivre la formation de ces différentes eaux au travers des univers de pratiques spécifiques qui les engendrent.

Introduction

Déplacer le regard vers le lieu où se font les politiques de l'eau nécessite d'adopter un cadre d'analyse non-juridique et d'ignorer, au moins dans les commencements, le dispositif législatif édicté le 3 janvier 1992. Même lorsque cette référence aux textes fondateurs ne sert que de dispositif rhétorique - comme dans les premières lignes de notre précédente partie - elle suppose de maintenir la croyance dans le caractère linéaire et pyramidal de la mise en œuvre des politiques. Or les régulations portant sur les usages et la gestion de l'eau débordent le cadre des lois dédiées à cet élément et rentrent en conflit avec celui-ci. Sur le plan purement juridique, la juxtaposition des régimes existants impose de ne pas ériger l'un d'entre eux en cadre général *a priori*, tel celui qui fonde la « gestion globale de l'eau ».

«Ne pas partir de la loi » revient, cependant, à priver la démonstration d'un socle particulièrement stable, bénéficiant du caractère officiel de l'énoncé posé au départ de l'analyse[252]. En refusant de voir dans les pratiques un effet du dispositif légal ou réglementaire, on se trouve exposé, sans outil de réduction, à la multitude des objets, régulations et acteurs administratifs reliés par l'eau. Le champ d'analyse tend alors à s'étendre de façon vertigineuse et la recherche se trouve confrontée à un ensemble hétéroclite de données ; elle se condamne alors à dresser des relevés de services, de lois, de dispositifs, de mesures, sans logique autre que celle de la liste[253]. Les incarnations de la puissance publique concernées par l'eau sont trop nombreuses et multiformes, touchent à des domaines d'activités trop variés pour que le critère « eau » suffise à fonder un cadre d'analyse opératoire.

La posture adoptée ici consiste à ne pas évacuer cette difficulté mais à la traiter comme telle. Comme l'a illustrée la première partie, l'échec de la mise en œuvre montre que les structures administratives concernées par l'eau ne forment pas un tout homogène, ni ne

[252] Voir à l'inverse l'usage fréquent dans les analyses des politiques locales, consistant à s'appuyer sur le «cadre légal» pour fixer celui de l'explication et enserrer l'objet d'étude concret dans ses limites (par exemple les études de telle ou telle loi, ou dispositif administratif).

[253] Cette difficulté est traitée avec plus ou moins de bonheur dans les mémoires, thèses, ou rapports traitant des politiques locales de l'eau, qui souvent multiplient les listes, tableaux, recensions, annexes s'efforçant par là de donner une forme à l'ensemble des institutions liées par la seule logique de l'eau. .

sont pré-ordonnées rationnellement pour executer le programme établi par le législateur. La machinerie administrative réelle se présente sous une forme hétérogène, comme un agrégat de services et de hiérarchies autonomes, poursuivant des buts spécifiques qui ont peu à voir avec la gestion de l'eau comme « patrimoine commun ». De même, l'existence d'un socle de significations partagées entre acteurs de la mise en œuvre, condition d'une bonne exécution des politiques, est une illusion entretenue par les acteurs administratifs centraux. Les situations que la loi demande de réguler sont capturées en pratique au travers d'une grande variété de grilles perceptives, entraînant une juxtaposition, sinon une compétition entre définitions bureaucratiques des problèmes à résoudre. Aucun monopole n'existe en matière d'énonciation des problèmes publics liés à l'eau, qui restent débattus et controversés au plan local, dans et hors de l'administration[254].

Pour comprendre les logiques réelles organisant la situation de mise en œuvre, on développera alors deux séries d'interrogations à partir des hypothèses formulées dans l'introduction[255]. D'une part, il s'agira de décrire pour les différentes politiques touchant à l'eau la base organisationnelle de leur mise en œuvre : réseaux d'action publique concernés, routines de décision, formes et références organisant la régulation opérée, options et scénarios prédominants, critères de décision et justifications utilisées, etc. La variable que l'on suivra sera le dispositif de décision en soi, c'est-à-dire la structure de mise en œuvre, les coalitions et les ressources mobilisées, économiques, matérielles comme symboliques. La méthodologie utilisée pour dessiner ces « réseaux » sera volontairement rudimentaire et fondée sur des données qualitatives. Elle nous permettra néanmoins de saisir l'essentiel : quels intervenants s'associent autour d'un programme d'action, quels échanges s'instaurent entre eux, autour de quels types de ressources partagées, pour permettre l'avancement de leur projet collectif. Nous employons donc le terme de réseau pour désigner le collectif qui se dessine autour de la réalisation d'un programme public, et dont les membres partagent a minima un intérêt pour sa poursuite et sa réussite. Il est utile de rappeler que ces « réseaux » ne sont ici saisis que comme des constructions conceptuelles, permettant d'expliquer certains types de comportements collectifs. Bien que l'on doive les traiter comme des entités stables, pour en faciliter la description, il est évident qu'un réseau n'« agit » qu'en tant qu'il est fait des relations

[254] On retrouve là une caractéristique de nombre de problèmes «modernes» : ville, sécurité notamment.

[255] On renvoit ici plus précisement à la sous-hypothèse n° 2, posant que « L'eau comme objet d'intervention et problème public est définie concrètement de façon plurielle, au sein d'un système de mise en œuvre composé de multiples réseaux d'action publique ».

tissées entre ses membres, celles-ci pouvant être modifiées et réaménagées. Pour échapper à la tentation de réifier cette catégorie analytique, il est utile de rappeler que ces agrégats de relations ne tiennent que par les investissements continus et ordinaires de leurs membres et par certains cadres matériels, qui perpétuent leur existence. L'action attribuée aux « réseaux » n'est jamais que celle distribuée entre leurs tenants, humains et matériels, associés dans une entreprise collective.

D'autre part, on utilisera la notion d'instrument de visualisation pour identifier dans cet espace les organisations et les collectifs en charge de produire des représentations objectives des problèmes, c'est-à-dire des causalités et des interdépendances qui les fondent en réalité, en désignant des interactions productrices d'effets à traiter collectivement. Pour cela, l'enquête portera sur l'outil matériel et organisationnel qui permet en chaque territoire de saisir l'objet concret de l'action publique, la production et la circulation des informations qui autorisent son traitement. Cette infrastructure prenant en charge la représentation des problèmes publics est importante à explorer dans la mesure où elle détermine en grande partie le regard porté sur les situations et fait « apparaître » les problèmes liés à l'eau. Nous faisons ici le postulat que, dans le cas des politiques étudiées, ce type de détermination joue un rôle crucial en exerçant un effet direct sur la structure de mise en œuvre et en orientant les intérêts et les choix des groupes et des institutions qui la composent.

Dans cette partie, les hypothèses que nous souhaitons vérifier concernent donc en priorité le déjà là de l'action publique. Avant toute analyse des effets d'une impulsion extérieure (en l'occurrence les politiques centrales), ces hypothèses visent à comprendre quelles sont les pratiques effectives de régulation de l'eau et les logiques qui les sous-tendent. Il s'agira de montrer qu'il existe non pas un problème de l'eau mais une série de problématiques, construites historiquement et inscrites dans le système local de mise en œuvre des politiques et dans les réseaux d'action qui le composent.

En premier lieu, nous tenterons de montrer que ces réseaux, dans leur pluralité, sont caractérisés par une focalisation sur des objets d'intervention dissemblables et la poursuite d'objectifs non-convergents, liés à une pluralité d'intérêts. En second lieu, on s'efforcera de décrire comment cette structuration de l'action publique s'enracine dans des réseaux *bureaucratiques et technico-scientifiques*, ce que l'on a désigné comme l'infrastructure de l'action publique, produisant les savoirs d'appui nécessaire à son opérationnalisation. Ces réseaux sont fortement liés aux organisations et institutions assurant la mise en œuvre des politiques touchant l'eau et donc pré-orientés par les

intérêts de connaissance de ces structures administratives ou privées. Leur activité n'est par conséquent pas purement technico-scientifique ou de « pure observation », mais est *liée à une* entreprise *particulière* d'exploration et de documentation de la réalité en vue d'un type d'action. Celle-ci renforce les constructions juxtaposées qui font de « *l'eau* » un objet d'intervention public composite dans le champ local.

La borne chronologique supérieure de la période étudiée est fixée au début des années quatre-vingt-dix, ce qui correspond au moment précédant l'intervention de l'administration centrale étudiée dans la précédente partie (loi de 1992 et ses suites). Le but visé ici est de dessiner le contexte dans lequel va s'inscrire la réforme législative, avant d'en reprendre l'étude sur la base de cette connaissance dans notre troisième partie. Les matériaux empiriques utilisés proviennent d'une enquête monographique menée dans le département des Bouches-du-Rhône, avec une focalisation de la recherche sur la principale rivière de ce territoire, l'Arc. Cette approche monographique permettra de saisir, avec un effet de stylisation minimal, la nature exacte des actions publiques que la « politique de l'eau » a pour objectif de couvrir et d'orienter.

Le chapitre quatre aidera à identifier les principaux réseaux d'action publique correspondant à différentes politiques publiques menées dans ce territoire autour de l'eau. Trois domaines seront en particulier étudiés : la production d'eau potable et d'irrigation ; la lutte contre la pollution ; la gestion des milieux naturels aquatiques. Conformément à la démarche d'analyse horizontale des politiques que nous avons proposé, nous serons attentifs aux mécanismes et facteurs locaux d'émergence de ces initiatives visant à gérer collectivement l'eau.

Le chapitre cinq étudiera plus en détail la politique la plus développée autour de la rivière Arc, la lutte contre les inondations qui bénéficiera pour cette raison d'une attention particulière. Il s'agira d'identifier les modes d'action utilisés par la puissance publique et de faire apparaître les réseaux d'action correspondant à ces outils et aux solutions avancées (actions réglementaires, opérations de travaux publics). L'objectif est ici de comprendre l'articulation entre ces solutions, ou plus exactement leur hiérarchisation et les dissymétries qui correspondent à la prédominance d'une bureaucratie « propriétaire » du problème des inondations, imposant une vision et des référents décisionnels en la matière

Le chapitre six s'attachera à comprendre comment cette « vision » se prolonge dans des réseaux spécifiques, travaillant à la représentation des problèmes traités via des systèmes de description et d'objectivation des phénomènes et des causalités. Il décrira à cette fin

plus en détail les instruments de visualisation existant en matière d'inondation et de pollution.

Chapitre 4

Les réseaux de l'eau

Le présent chapitre vise à décrire, au sein du territoire sélectionné, les formes prises par les politiques publiques locales de l'eau, dans leurs dimensions à la fois historiques et concrètes. Les problèmes liés à l'eau sont en effet traités à l'échelon local par un ensemble de programmes d'action de type sectoriels, mise en œuvre par des acteurs publics de statuts différents (agents des services déconcentrés de l'État, des collectivités locales, de certains établissements publics) qu'il est important de distinguer. L'objectif est ici d'éclairer quels cadres de saisie sont appliqués à l'élément aquatique, lorsque celui-ci est appréhendé en tant que support et objet d'action publique.

L'eau n'existe pas de la même façon selon l'acteur qui s'en saisit, dans sa pratique comme dans ses perceptions : un inspecteur des sites, un agent du ministère de l'agriculture ou un ingénieur d'une direction régionale de l'industrie se préoccupent d'eaux différentes et attribuent à chacune une identité particulière. Le même matériau dont ils doivent réguler l'usage change de nature selon l'activité dans laquelle il est saisi. Nous faisons ici l'hypothèse que sous le rapport des pratiques régulatoires, il y a coexistence de plusieurs « eaux » définies bureaucratiquement, chacune étant caractérisée par un certain nombre d'attributs pertinents pour l'acteur administratif concerné, définis dans la relation qui s'instaure entre celui-ci, l'administré et l'élément lui-même.

Pour étayer cette affirmation, nous proposons de mettre à plat les principales entreprises collectives qui prennent l'eau pour objet, en privilégiant trois directions analytiques : l'ancrage temporel de ces actions et leur enracinement progressif dans le territoire étudié ; le formatage opéré sur l'eau au moment où celle-ci est constituée en objet d'intervention et en entité bureaucratique ; les différentes formes d'institutionnalisation de cette identité, notamment au travers de configurations stables d'acteurs attachés par des routines, des liens contractuels ou des objets communs. Il ne s'agit pas ici, dans l'espace limité d'un chapitre, de livrer une analyse des logiques qui guident ces actions collectives. L'objectif poursuivi dans cette partie nécessite seulement d'en montrer le caractère situé et

historiquement fondé, puisla juxtaposition qui en résulte, afin d'éclairer l'univers réel des pratiques relatives aux eaux, au travers des catégories d'action publique permettant de les penser et de s'en saisir.

Trois fils peuvent ainsi être déliés, autour de la gestion locale de l'eau dans le territoire des Bouches-du-Rhône, présenté dans un ordre chronologique : le premier concerne les interventions publiques relatives à l'alimentation en eau des populations et l'irrigation des terres cultivées, assurées par un réseau hydraulique artificiel, qui construit au cours des siècles, achève de couvrir le département au milieu du XXe ; un second ensemble d'actions publique est plus récent et prend en charge depuis trois décennies les questions de la pollution de l'eau et de la qualité du milieu ; un troisième groupe, enfin, concerne la série d'interventions relatives à la gestion des milieux naturels, qui commence à être définie comme un enjeu collectif à partir des années quatre-vingt.

Le tableau des politiques est volontairement incomplet. Nous gardons pour une analyse plus détaillée, au chapitre suivant, un dernier ensemble d'interventions relatives à la lutte contre les inondations, qui nous permettra de comprendre comment se définit concrètement une de ces identités imposées à la rivière, par une exploration plus fine des réseaux qui construisent cette action.

Section 1 L'eau d'alimentation et d'irrigation

■ Chronologie [256]

• 1350 Construction du premier aqueduc d'alimentation en eau pour les populations de la Ville-Haute de Marseille.

• 1558 Canal de Craponne (Durance -Arles, ouest du département)

• 1600-1800 Projets non-aboutis d'un canal reliant la Durance à la ville de Marseille

• 1830-1834 Sécheresse et épidémie de choléra (Marseille)

• 1834-49 Décision et achèvement du Canal de la Durance (Canal de Montricher)

• 1865 Loi sur les Associations syndicales autorisées. Création de nombreuses ASA en Basse durance pour la gestion des eaux et canaux d'irrigation.

[256] - Nous nous sommes appuyés ici sur des sources d'archives et sur Max Lefèvre, « Droits d'eau et gestion des grands canaux de Durance du XIIe au XXeme siecle », in Jolly , Histoire d'une eau partagée, 2002, pages 123-148

• 1875 Canal du Verdon (vers Aix-en-Provence, alimentant la partie centrale du département).

• 1907 Réglementation des eaux de la Durance par décret fixant un débit minimum et les seuils de réduction des usages. (Commissions des prises de la Durance)

• 1923 Loi du 5 avril dite « Charte du Verdon », sur le développement de l'alimentation publique et de l'irrigation dans les Bouches-du-Rhône, le Var et le Vaucluse.

• 1943 Création de la SEM (Société des eaux de Marseille, gestionnaire du Canal de Durance)

• 1952 Création du SSBD (Service spécial du bassin de la Durance) assurant la gestion des eaux agricoles de cette rivière.

• 1955 (5 janvier) Loi d'aménagement et concession à EDF des eaux de la Durance (dérivation vers l'Étang de Berre)

• 1957 Création de la Société du Canal de Provence (SCP), compagnie d'aménagement régional.

• 1958-1961 Barrage hydroélectrique de Serre-Ponçon (EDF) sur le Verdon.

• 1963 Concession à la SCP d'une partie des eaux du Verdon

• 1964-1990 Travaux du Canal de Provence (Verdon-Bouches-du-Rhône) et couverture progressive du département en réseau d'irrigation et d'alimentation en eau.

L'absence régulière d'eau, la faiblesse des débits en région méditerranéenne font de l'approvisionnement en eau un problème permanent, traditionnellement pris en charge par un ensemble de techniques, de savoir-faire et de routines culturelles organisant une économie de la rareté[257]. Mais parallèlement à cette gestion économe des ressources existantes, la question de la pénurie fait très tôt l'objet de tentatives de réponses collectives. L'équipement hydraulique du territoire se développe de ce fait, progressant en fonction des zones de croissance de la demande (agglomérations, plaines agricoles), de l'importation de moyens techniques d'intervention, de ressources collectives mobilisables (financement, cadre juridique stable), et de contextes politiques locaux favorables. La fourniture d'eau pour la consommation humaine et pour l'irrigation est ainsi marquée par l'ancienneté de l'intervention collective et un haut degré d'institutionnalisation. Ce processus se découpe en trois moments principaux.

Entre le XVème et le XVIIIème siècle, plusieurs projets d'irrigation sont mis en train dans la zone étudiée, qui conduisent à un petit nombre de réalisations mais aussi à un certain nombre d'échecs, du fait des difficultés techniques des projets et de la faiblesse

[257] Voir Marié, M., Larcena, D., et Derioz, P., "Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ", l'Harmattan, 1998, sur l''exemple des terrasses et leur usage dans le monde méditerranéen.

des financements disponibles pour ces opérations coûteuses. Les dizaines d'associations d'irriguants assurant encore au XIXe siècle l'entretien de canaux et de système d'arrosage, offrent un exemple de ces projets de maîtrise collective de l'approvisionnement en eau. Certaines sont encore en activité aujourd'hui. Le canal de Craponne, projet poursuivi sur plusieurs générations, après avoir ruiné son concepteur, illustre de son côté toutes les difficultés de cette ambition. La seconde grande phase d'équipement hydraulique s'ouvre au milieu du XIXe siècle. Une forte mobilisation locale, initiée en grande partie par le dynamisme industriel et conquérant du siècle dans ce domaine, conduit à faire émerger, de nouveau, l'insécurité de l'alimentation en eau potable de la région et en particulier de l'agglomération marseillaise. L'eau redevient un objet de préoccupation central et articule suffisamment d'intérêts publics et privés pour attirer les financements nécessaires à son contrôle. Cet effort débouche sur la construction du Canal de Marseille, ouvrage qui, à partir de 1850, alimente la capitale régionale avec l'eau de la Durance.

Un siècle plus tard, l'insuffisance des ressources en eau est de nouveau un problème, placé sur l'agenda des pouvoirs locaux et nationaux en relation avec les objectifs de modernisation de l'agriculture dans les régions moins avancées du sud de la France. Cette troisième phase de développement d'entreprises hydrauliques aboutit à la réalisation d'un nouveau grand ouvrage, le Canal de Provence. Ce projet, lancé dans l'immédiat après-guerre, est concrétisé durant les années cinquante par une compagnie d'aménagement régional[258]. Le canal vise à répondre aux besoins du monde agricole et des zones urbaines, en anticipant sur une phase de croissance économique et démographique. De nouveau, l'eau d'une rivière distante, ici le Verdon, est transportée jusque dans le département, pour alimenter la zone agglomérée du littoral (Marseille et communes avoisinantes) et de nombreux réseaux d'irrigation (68.000 hectares). Cet ensemble de dérivations poursuit l'artificialisation du réseau hydrographique. Cette évolution se signale à la fois dans une série d'équipements concrets (barrages, canalisations, systèmes d'irrigations jusqu'aux parcelles) et dans une série de textes juridiques donnant aux organismes gestionnaires de ce réseau des droits d'accès reconnus à l'eau. Le tableau suivant présente quelques uns des textes concernés, qui constituent une des bases institutionnelles de la gestion de l'eau (tous sont encore juridiquement valides)

---

[258] Cette société d'aménagement publique, crée dans les années 60 a la charge de la construction et la maintenance des ouvrages d'art amenant l'eau ; hormis sa fonction de «vendeur d'eau», la SCP fait aussi office de bureau d'étude pour les communes et de fournisseurs de matériel pour les agriculteurs. Sur l'histoire technique et politique de cette institution voir Marié, M. (1993). " Territoires hydrauliques : la société du Canal de Provence, dix ans après "**,** 71 pages (communication de l'auteur).

Un socle juridique : les principales concessions d'usage des eaux d'alimentation dans les Bouches-du-Rhône

(droits fondésen titre)

• Concession faite à Adam de Craponne pour jouir des eaux de la Durance à partir du 17 Août 1554.

• Concession faite au Duc de Guise par lettres patentes de Louis XIII du 4 novembre 1636 pour la construction du canal des Alpines à partir de la Durance en vue de la desserte en eau de la zone septentrionale du département des Bouches-du-Rhône

• Concession faite à la Ville de Marseille à partir des eaux de la Durance par la loi du 4 juillet 1838, les décrets des 25 mai 1864 et 19 juin 1867, la loi du 11 juillet 1907 et son décret d'application du 14 août 1908 ainsi que la loi no55-6 du 5 juillet 1955.

• Concession faite à la ville d'Aix-en-Provence par le décret du 20 Mai 1863, pris en application de la loi du 4 juillet 1838 pour l'utilisation des eaux du Verdon.,

• Concession accordée à la Société du Canal de Provence et d'Aménagement de la Région Provençale (SCP) par décret no 63-509 du 15 mai 1963 pour la construction du canal de Provence et l'aménagement hydraulique et agricole du bassin de Durance à partir des eaux du Verdon.

(source : rapport sur les principaux problèmes de l'eau rencontrés dans le département des Bouches-du-Rhône ; Coordination interministérielle et organisation de l'administration dans le domaine de l'eau, SRAE PACA, mars 1988)

Le but et la forme de l'entreprise collective sont remarquablement identiques au travers du temps. Le même principe d'intervention, sous-jacent aux efforts destinés à contrôler l'hydraulique locale, trouve son aboutissement chez les ingénieurs de la Société du Canal de Provenu. La mise en place d'une infrastructure vise à remodeler le réseau naturel, pour obtenir un accroissement des stocks d'eau disponibles ; le réseau artificiel vient doubler et recouvrir ce premier réseau, qu'il finit d'ailleurs par surpasser en volume. L'ensemble de ce dispositif technique a alors pour effet d'évacuer la question de la pénurie de la scène publique. La sécurité de l'approvisionnement étant assurée, y compris au moment en période critique, la gestion de l'eau cesse d'être une question collective. C'est le cas durant les sécheresses de 1976 et de 1989-1990 qui n'entraînent pas, contrairement au

passé, des restrictions importantes dans l'usage de l'eau (sous la forme de « tours d'eau » ou d'arbitrages dans les quantités d'eau à allouer entre cultures)[259]. A contrario, les débats sur l'approvisionnement en eau restent vifs durant les années soixante, alors que la question de l'eau demeure saillante, notamment dans le territoire voisin du Var. Dans ce cas, la fourniture et la circulation de l'eau n'est pas aussi rationalisée et reste soumise aux aléas naturels, nourrissant la controverse sur les modalités de gestion de ce bien resté rare.

Dans les Bouches-du-Rhône, la mise en place de l'équipement hydraulique efface donc la question de l'agenda politique et ôte à l'eau son caractère problématique. De ce fait, les seuls débats émergents concernent des questions limitées. Il s'agit de divers projets liés à l'extension du réseau lui-même et surtout du prix de l'eau délivrée, objet de contestation par les irriguants et sujet principal de préoccupation pour la compagnie d'aménagement[260]. Avec la mobilisation d'investissements et de moyens opérationnels conséquents, la question de l'eau devient un problème économique, éventuellement technique. Transformée en bien industriel, circulant dans une infrastructure entièrement découplée du territoire, l'eau devient (au moins dans la zone couverte par le réseau) silencieuse et invisible, sauf événement exceptionnel [261].

Cette définition de l'eau d'alimentation et d'irrigation comme bien industriel est partagée et entérinée par un réseau d'institutions et d'acteurs fortement articulés avec les réseaux politico-administratif locaux. La mise en place d'un réseau hydraulique et la vision de l'eau qu'il porte, à la fois par son financement initial et son fonctionnement, associent de façon étroite l'État et les différentes collectivités locales concernées. Si le rôle de la compagnie d'aménagement régional est indéniable dans l'installation de la « grande hydraulique », elle s'appuie également sur le réseau traditionnel reliant services de l'État et pouvoirs locaux, qui innerve tout le territoire.

---

[259] C'est encore le cas durant l'été 2004, le département des Bouches-du-Rhône demeurant le seul épargné par les arrêtés préfectoraux de restriction d'eau, qui couvrent toute la région PACA.

[260] Ce sujet est suffisamment sensible pour que la SCP s'efforce de «communiquer» à ce propos, via un livret expliquant les investissements, les coûts supportés et la logique qui préside au calcul des tarifs. Voir également la remarque de M. Lefèvre, 2002, op. cit., page 142, qui souligne l'opposition entre une logique privée (celle vers laquelle tend la SCP) et l'approvisionnement en eau, relevant d'une logique de service public.

[261] Les exceptions surviennent lorsqu'il y a mis en contact entre le réseau naturel et artificiel ; soit du fait d'un événement catastrophique (inondation) à la suite duquel le Canal est accusé d'avoir aggravé les débits ; soit par une mise en relation virtuelle, le Canal pouvant soutenir le réseau naturel (nous reprendrons ces points plus tard)

Les services départementaux de l'État et l'eau potable

La DDE (Ministère de l'Équipement) et la DDAF (Ministère de l'Agriculture) agissent en tant que fournisseurs de prestations techniques auprès des collectivités locales (du moins celles de taille réduite), et ont joué un rôle central dans la mise en place des **réseaux d'eau potable** durant l'après-guerre. Ils fournissent l'ingénierie technique et administrative et l'accès aux financements étatiques qui font défaut à la majorité de ces communes. Les autres missions qu'ils remplissent ont trait en général à l'aide au développement économique (via les infrastructures de transports, le soutien au monde agricole) ; dans le domaine spécifique de l'eau, ils ont en charge la supervision des **travaux publics** pour le compte des collectivités locales (construction des stations d'épuration, de réseaux d'assainissement, etc.) et la **police des usages** de l'eau (rejets, prélèvements). Ils sont donc à fois les contrôleurs et les clients de leurs administrés, dans le domaine de l'alimentation en eau potable comme de l'assainissement. La plupart de leurs moyens sont cependant utilisés pour conduire des travaux publics, et seuls des effectifs faibles sont consacrés à la police (une ou deux personnes -à temps partiel- s'occupant par département des activités de régulation).

La DDASS (Direction départementale à l'action sanitaire et sociale) est chargée du contrôle de la qualité des **eaux de baignade** et de **l'eau potable**, ainsi que de la conformité de l'**assainissement** collectif et individuel. Ce service extérieur du Ministère de la Santé assure d'abord une fonction régalienne de protection de la santé publique. Dans le domaine de l'eau potable elle applique différents textes réglementaires (décret du 1.8.1961, puis à partir de 1989, textes en application d'une directive européenne) vérifiant la validité de paramètres de qualité de l'eau qui incluent aujourd'hui les dimensions toxiques, esthétiques, bactériologiques, physico-chimiques, et microbiologiques.

Les collectivités locales et l'eau

Les **communes et leurs groupements (syndicat intercommunal, districts, etc**.) ont des compétences générales en matière de financement et de définition des **travaux publics** (auxquelles s'adjoignent quelques missions de police locale pour les communes concernant la salubrité et la sécurité publique). Ces travaux peuvent concerner les eaux usées, l'alimentation en eau potable ou l'entretien des cours d'eaux. Les communes et leurs syndicats intercommunaux sont en général à l'origine des projets de travaux et apportent une part du financement - entre 20 et 30 %. Les communes du département, pour certaines de très petite taille (quelques centaines d'habitants), comprennent dans leur grande majorité entre 2.000 et 10 000 habitants. Leurs moyens ne leur permettent donc pas de s'occuper de la rivière et elles demeurent dépendantes sur le plan technique des services de l'État. Certaines recourent cependant à des bureaux d'études privés (SCP-Id, SOGREAH, IPS'EAU, SAFEGE et DARRAGON sont les principaux).

La région (PACA) et le Département des Bouches du Rhône sont les principaux financeurs des projets publics liés à l'eau, en fonction des demandes d'intervention qui leur sont soumises (généralement par des communes ou des établissements intercommunaux), et qui peuvent conduire à des subventions (jusqu'à 30 % des projets). La Région a confié cette mission à une agence technique spécialisée, l'ARPE (Agence régionale pour l'Environnement). Plusieurs services de l'institution départementale remplissent une mission identique (agriculture, assainissement).

Les investissements et la gestion de la société d'aménagement régionale elle-même se font sous le contrôle d'une coalition d'acteurs des différents niveaux territoriaux Sur le modèle des grandes compagnies d'aménagement (dont la Tennessee Valley Authority, mais aussi la Compagnie Nationale du Rhône) l'entreprise étatique et « technocratique » apparaît très liée avec le milieu local, politique comme social. [262]. La remarque vaut dans une moindre mesure pour la SEM (Société des eaux de Marseille, gérant notamment le Canal de Marseille), société mixte dont le capital est partagé entre deux grands groupes (Lyonnaise des eaux, et Générale des eaux, en 1990) dont l'ouvrage principal a été financé par des fonds privés ou issus des collectivités locales. Néanmoins, le poids de la ville de Marseille et en particulier de son maire, dans l'orientation de la gestion, est indéniable. L'institutionalisation des politiques de l'eau résulte d'une articulation complexe, qui n'est ici que partiellement explorée, entre logique politiques (élus), administratives (Etat) et privées[263].

Entreprises publiques et privées

La Société du Canal de Provence

Crée en 1957, la SCP est une société d'économie mixte de droit privé fondée à l'initiative du Ministère de l'Agriculture, de deux départements - Bouches-du-Rhône et Var- et de la ville de Marseille. À ces acteurs initiaux se sont rajoutés par la suite d'autres départements du sud de la France, la région PACA, et divers financeurs (Caisse des dépôts, Crédit agricole). La SCP gère les ouvrages liés à sa mission originelle, l'aménagement hydraulique de la Provence, et un ensemble de services liés à l'irrigation, à l'aménagement des rivières (via un bureau d'étude spécialisé, SCP-Id). Elle s'est

[262] C'est la thèse principale de M. Marié dans ses différents articles portant sur la SCP et la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc.

[263] Voir à ce propos l'analyse que fait M. Marié (op.cit.) des relations entre G. Deferre (Maire de Marseille et alors Ministre de l'Intérieur) et les compagnies d'eau alimentant son agglomération.

également diversifiée en vendant de l'eau aux industries (Étang de Berre) et en offrant des prestations d'ingénieries au plan international.

L'ensemble des équipements gérés ou utilisés par la SCP s'étend sur l'ensemble de la région PACA. Ils incluent le barrage de Serre-Ponçon (réserve de 200 millions de mètres cubes, utilisé également à des fins hydroélectriques) et sur le Verdon (250 millions de mètres cubes) ainsi que les ouvrages d'art transportant l'eau vers le sud du département.

Les Sociétés fermières

Le Groupe des eaux de Marseille est une entreprise privée (2,5 Milliards de capital, 2430 salariés), détenu pour moitié par les groupes Lyonnaise des eaux (actuellement Véolia) et Compagnie Générale des Eaux (actuellement Vivendi) qui regroupe des services d'eau de 70 communes du département (dont Marseille, Arles, La Ciotat), des services d'assainissement et plusieurs activités liées à l'environnement. La principale composante de ce groupe, la SEM a été fondée pour gérer le canal de Marseille, (Marié 1993 : 64) entièrement financé sur des ressources locales (1934 ; société d'études pour la gestion des eaux, qui fera naître la SEM en 1943). La SEM est possédée à part égale entre les deux compagnies, son capital n'étant ni modifiable, ni cotable en Bourse (Marié, 1993). La CGE domine historiquement le marché de l'eau sur la côte méditerranéenne au bénéfice de la gestion. (Marié, 1993 ; 63-64)

Section 2 La gestion des pollutions et du milieu aquatique

Repères chronologiques[264]

• *Pré- 1950 : une économie majoritairement rurale, avec un tissu industriel quasi inexistant*

• 1950-70 : période de croissance et d'équipements d'aménagement régional : complexe industriel de Fos-sur-Mer ; zones industrielles (plaine d'Aix-en-Provence) et commerciales ; infrastructures routières, développement de l'urbanisation.

• 1971 : création du SPPPI (structure de concertation sur la pollution industrielle) couvrant l'Étang de Berre[265]

• 1973-1978 : début de la mise en œuvre des réglementations relatives au contrôle des pollutions ; premiers programmes d'investissement et d'amélioration des rejets de certaines usines (rivière Arc notamment)

• 1977 : Plan public de reconquête de l'Étang de Berre ; premières études sur l'Arc abordant la question des « milieux naturels ».

• 1978 : Programme d'assainissement du littoral, prévoyant des financements pour l'épuration des eaux sur la côte méditerranéenne (incluant les Bouches-du-Rhône)

• 1980 Premières revendication associatives concernant la qualité des eaux de l'Étang de Berre

• 1981 Étude sur la qualité de l'Arc (en préparation des cartes d'objectifs de qualité)

• 1986-1988 : Pollutions accidentelles d'usines entraînant une mobilisation associative locale et médiatique.

• 1986 : Contrat de rivière (incluant un programme de reconquête de la qualité des eaux de la rivière, en parallèle avec la lutte contre les inondations). Réunion d'un groupe de travail consacré à l'étude des pollutions sur l'Arc)

• 1986 : Schéma de vie piscicole et halieutique des Bouches-du-Rhône

• 1988 : Carte des objectifs de qualité des Bouches-du-Rhône

• 1989 : Procès contre l'usine Rhône-Poulenc sur l'Arc, condamnation pénale du directeur ; fermeture d'une porcherie industrielle sur la même rivière pour des problèmes de pollution.

• 1989 : Le SABA (syndicat intercommunal de lutte contre les inondations) affirme sa vocation en matière de protection de la rivière (recrutement d'un chargé de mission spécialisé).

[264] Nous avons utilisé pour la partie relative à l'Etang de Berre de D. Vitali, op. cit. 2000; les autres éléments sont issus des archives administratives des services de l'Etat et des structures intercommunales que nous avons consultées

• 1990 : Réunion publique de diagnostic et d'action sur « Les pollutions de l'Arc » (Conseil général, communes, services de l'État et associations).

Une des particularités de l'action locale contre les problèmes de pollution des eaux est son apparition très tardive dans le tableau d'ensemble des interventions de la puissance publique. L'émergence de ces questions sur l'agenda politique intervient après une longue période d'indifférence. Cette absence de préoccupation est due en partie au caractère traditionnellement agricole du département. Avant 1945, les seuls grands sites industriels sont localisés dans la métropole marseillaise et ses faubourgs, ainsi qu'à Gardanne (complexe minier), à l'amont d'Aix-en-Provence, les évacuations étant par ailleurs amenées directement en Méditerranée. Hors ces zones d'activités, la présence de l'industrie est discrète et ses nuisances sont peu visibles. L'agriculture locale, fondée sur la vigne et les productions maraîchères, n'a pas non plus d'effets polluants notables sur les rivières.

À partir de 1950, la décision de créer un complexe industrialo-portuaire à Fos-sur-Mer dévoué à la pétrochimie ouvre une période d'intenses transformations dans le département. La volonté centrale de promouvoir le développement industriel se concrétise par la construction d'un canal usinier par EDF, suite de barrages reliant la Durance à l'Étang de Berre (achevé en 1966), en même temps que celle d'un ensemble d'infrastructures majeures (port de grande capacité, routes, aménagements pour l'industrie pétrolière, etc.). Durant les années qui suivent, le département continue à accueillir de nouvelles activités qui transforment peu à peu l'économie locale : création de zones industrielles dans l'intérieur des terres, à l'amont de l'Arc (usines de composants électroniques notamment) ; installation de porcheries de très grande taille, d'une usine agrochimique (Rhône-Poulenc), de vastes zones commerciales (communes de Vitrolles et de Plan de campagne) à vocation régionale. Des infrastructures aéroportuaires (Marignane), routières, autoroutières, accompagnent et intensifient ce processus de croissance. En 1990, la seule population du bassin-versant de l'Arc, autrefois en majorité rurale, atteint 244.000 habitants, avec une augmentation globale de 36 % sur les 15 années précédentes, certaines communes connaissant des taux de croissance de 10 % par an. Dans la droite ligne du rêve poursuivi par la DATAR d'une « Californie française »,

une vaste zone d'activités s'enracine dans les Bouches-du-Rhône, effaçant progressivement son caractère rural, non sans difficultés[266].

L'accroissement des niveaux de pollution qui vient à la suite du développement économique et urbain n'a pas cependant d'effet mécanique sur les niveaux de mobilisation publique sur ce thème. Pendant plusieurs décennies par conséquent, le problème reste pour l'essentiel invisible, pour plusieurs raisons qui tiennent aux relations préexistantes entre les activités humaines et le milieu aquatique dans la région.

En premier lieu, ces activités ne touchent pas à des intérêts collectifs vitaux, dans la mesure où l'hydrosystème est déjà en grande partie artificialisé sur le territoire provençal. C'est le cas, comme on l'a vu, pour l'alimentation en eau potable et l'irrigation. Les investissements réalisés au XIXe siècle, prolongés par ceux des années soixante, assurent aux consommateurs d'eau, aux populations comme aux activités productives, un approvisionnement à l'abri des dégradations de l'environnement immédiat. Les eaux demeurant dans le réseau hydrologique originaire (rivières, et nappes du département, Étang de Berre) satisfont des besoins minimaux, caractérisés par des faibles niveaux d'exigence : qualitativement, pour certaines industries de Fos-sur-Mer qui y retirent leurs eaux de process ; quantitatives, pour une poignée de communes puisant leur eau potable dans quelques nappes protégées. L'essentiel de l'eau consommée est puisée dans la Durance et le Verdon, à l'extérieur du département. De même, l'anthropisation généralisée des « milieux naturels » qui s'opère sur ces quelques décennies relativise les atteintes ponctuelles et les « pollutions » résultant de l'industrialisation. Dès les années soixante, toute l'écologie de l'étang de Berre se trouve bouleversée par l'ouverture d'un chenal vers la mer (canal de Caronte) et surtout, par l'apport d'eau douce du canal usinier EDF, celui-ci amenant une part conséquente des eaux de la Durance (3 milliards de m3/an). Ces équipements provoquent des changements dans les taux de salinité, qui modifient en profondeur le fonctionnement de l'écosystème. Ces transformations associées étroitement au projet d'aménagement sont impulsées par le pouvoir central et légitimées par celui-ci : elles n'en sont que plus difficilement remises en cause, une fois réalisées et inscrites durablement dans le paysage. De fait, les seules préoccupations environnementales qui s'expriment, autour de 1970 et de la mise en place d'un SPPPI (Service permanent de prévention des pollutions industrielles), se focalisent davantage sur les problèmes de l'air

[266] Sur la partie relative à Fos sur Mer, voir Paillard A., *La tentation de Fos*, Ed. Seuil, 1981. L'auteur étudie le développement ainsi que l'arrêt de ce grand projet étatico-industriel, ce dernier étant dû à la crise de croissance des années 70 mais aussi aux nouvelles contraintes environnementales (pollution de l'air).

(notamment la pollution au dioxyde de souffre) que sur l'eau, qui ne fait pas l'objet de protestations[267]. De la même façon, le développement de l'urbanisation accroît progressivement le volume des eaux usées évacuées par les cours d'eau, jusqu'à constituer, dans le cas de l'Arc, plus de la moitié du débit originaire. Ces évolutions touchent à la fois l'économie, la société locale et les objets « naturels » (rivières, masses d'eau) ; elles ont alors pour effet de rendre floues les frontières, entre domaine naturel et activités humaines, et effacent les références anciennes. Dans ce contexte de transformation généralisée, l'identification des pollutions est moins directe en l'absence de repères stables.

En second lieu, les avantages du développement économique qui se met en place dans le département durant l'après-guerre l'emportent sur l'intérêt porté aux cours d'eau, objets culturellement marginaux. Conformément aux discours modernisateurs dominants à l'époque, l'aménagement du territoire et les investissements importants qu'il draine doivent sortir le département de son « retard ». Si des résistances se font jour au sein de la société locale, elles apparaissent davantage en lien avec la répartition de cette manne, la distribution des dividendes et des charges découlant de ces entreprises. Les groupes de la société locale attachés à la qualité de l'eau, en particulier les pêcheurs, trouvent paradoxalement leur compte, dans certains cas, aux transformations survenues[268]. En règle générale, le développement économique de la région, de l'emploi et l'accroissement de la richesse collective facilite le sacrifice de certains usages, liés au caractère antérieur du cours d'eau.

Ce sacrifice est d'autant plus facile à accepter, que peu ou pas de groupes sont directement concernés par la dégradation des eaux. Le mouvement écologiste demeure en politique peu actif dans la région jusques dans les années quatre-vingt[269]. Dans le secteur associatif, il oriente son action vers des opérations de sensibilisation et de connaissance

---

[267] Entretien avec le Président de l'URVN (fédération régionale de protection de l'environnement) ; voir également, Alix Audurier-Cros, « Contribution à l'étude de l'environnement de la zone Fos-Etang-de-Berre : la pollution atmosphérique, ses implications, ses aspects », Thèse de 3ème cycle, IAR, Aix-en-Provence, 403 pages, 1976.

[268] Après une interdiction de la pêche dans l'Etang de Berre (dés1953), des dérogations et une application souple du règlement semblent avoir été mises en place, afin de laisser les pêcheurs tirer profit de la prolifération d'anguilles dans l'Etang, résultat des modifications d'ensemble.

[269] Sur les militants verts dans le département des Bouches-du-Rhône et la zone de l'Etang de Berre, voir Claudie GONTIER, « Les verts, du terrain au territoire, du militant a l'expert » in *Les écologistes en politique*, Territoires et Sociétés n°18/19, Septembre 1992, pages 109-127. L'ouvrage de Florence Faucher, qui porte notamment sur les « Verts » de la région d'Aix-en-Provence, livre des information sur les comportements et atitudes de ce groupe. Florence Faucher, *Les habits verts de la politique* , PFNSP, 2000.

des milieux[270]. Ce faible intérêt fait aussi écho à l'attitude plus générale de la société locale vis-à-vis des milieux aquatiques. Sans réelle valeur économique et peu présente dans le paysage et la culture locale, les rivières n'ont pas de valeur particulière aux yeux des populations locales : elles « *structurent relativement faiblement les représentations de l'espace* » et « *ne marquent pas non plus ni les mentalités, ni les comportements* »[271]. Dans ce contexte les protestations de certains riverains directement concernés (campings notamment) ou de pêcheurs ont peu d'audience, face au consensus sur le caractère inéluctable de la pollution. Si les fédérations de pêche interviennent davantage, à partir des années quatre-vingt, après le traitement des pollutions agrochimiques les plus lourdes, leurs exigences se limitent à des demandes de réparations, après des pollutions accidentelles ayant entraîné la mort des poissons.

La saisie administrative du problème de la pollution entre cependant dans une phase de transition dans la période considérée, où se lit la coexistence de deux formes de perceptions des nuisances, correspondant à deux identités bureaucratiques spécifiques. À la première phase de croissance industrielle correspondent une action et une perception publique *a minima* vis-à-vis des pollutions. La rivière est appréhendée par les autorités locales comme un collecteur des effluents pollués des activités économiques de la zone ou des stations d'épuration des agglomérations voisines[272]. Les objectifs collectifs envisagés se limitent donc à la facilitation de ce transit vers la mer, suivant une problématique essentiellement hydraulique de flux. Dans ce modèle, qui reste largement prévalant jusqu'au début des années quatre-vingt, les rivières et autres milieux gardent dans la pratique courante des administrations traitées un statut secondaire par rapport aux exigences du développement économique de la région. L'administration accorde peu d'attention et ne relaie pas localement l'effort national engagé dans les années soixante et 70 au plan législatif (loi de 1964 sur la pollution des eaux et de 1976 sur la protection de la nature) et réglementaire (réorganisation en 1973 du contrôle des installations classées

[270] Fondée en 1970, l'URVN (Union Régionale Vie et Nature), principale fédération environnementale de la région, se veut avant tout une « force de proposition » : « La protection de la nature doit avant tout passer par la connaissance et l'information avant de passer par les tribunaux » in Sylvie Piquenot, « L'URVN, garde-fou de la Provence et des Alpes du sud », *Combat nature* n°77 / mai 1987, pages 54-55.

[271] Vidal-Naquet P. A., *Schéma d'aménagement des bassins pluviaux de Marseille. Le système d'acteurs*, Ville de Marseille, Plan Urbain, novembre 1993, page 74. Plus largement, le même auteur souligne paradoxalement «l'absence d'une culture de l'eau» dans la métropole marseillaise, liée à l'artificialisation des adductions d'eau. Voir son livre «Les ruisseaux, le canal et la mer. Les eaux de Marseille», L'Harmattan, 1993.

et différents décrets en application de la loi citée, concernant les pollutions industrielles)[273]. Des appels à une prise en compte des facteurs de qualité des eaux peuvent être certes observés, mais ceux-ci restent isolés. Ainsi, dès 1973, certaines administrations engagées dans la défense des usages agricoles de l'eau (tels les SRAE, rattachés au ministère de l'agriculture) tentent de promouvoir le thème de la qualité des eaux. Mais ces tentatives restent sans suite, en l'absence de soutien du pouvoir préfectoral. [274].

La police des milieux : la DDE et la DDAF

Ces services sont chargés du **contrôle des prélèvements et déversements** dans les eaux des rivières (domaniales et non domaniales), ainsi que de diverses autorisations relatives aux activités prenant place dans ces espaces (ouvrages dans le lit des cours d'eau ou de franchissement notamment). Selon une enquête menée au niveau du bassin Rhône-Méditerranée-Corse, les effectifs attribués à ces activités sont de 6 agents par département (à comparer aux 500-1000 agents composant une DDE et aux 50-70 agents des DDAF, soit entre 0.5 et 1 % des effectifs). Dans les Bouches-du-Rhône, le domaine à couvrir est composé de 1290 km de cours d'eau sont classés non-domaniaux, 13.750 ha de lacs et étangs. (source : Délégation de Bassin. Rhône-Méditerranée-Corse, « Police des eaux activité des services en 1986 », septembre 1987)

Le tableau suivant donne une indication sur les actes de ces services relevant de la police de l'eau, pour l'année 1986. *(Source : Délégation de Bassin, op.cit, 1987)*

Autorisation de Prélèvements	Procédures de protection de captages	Autorisation et contrôle de rejets	Poursuite de pollutions accidentelles	Contrôle de sécurité barrages	Enquêtes hydrauliques	Procès-verbaux (pêche)	Autorisation d'extractions
1	4	10	6	5	7	3	3

Cette indifférence publique tend à se matérialiser dans la forme et l'apparence même de la rivière et dans l'ensemble des relations qui se tissent entre la société locale et cet objet. Elle emporte l'indifférence du public vis-à-vis du devenir du cours d'eau. La spécialisation de la rivière comme collecteur d'eaux usées limite la gamme des usages (notamment baignade, promenade, pêche) et en modifie l'identité apparente, contribuant à

[272] Les cours d'eau remplissent une «fonction collective d'évacuation des eaux de ruissellement et des eaux usées» comme le rappelle un rapport de la DDAF adressé au Conseil Général (janvier 1974), constat visant d'ailleurs à justifier un programme d'aménagement de la rivière.

[273] Entretien avec un ingénieur de la DRIRE 13. La mise-en-œuvre de ces programmes ne commencera que plusieurs années plus tard.

[274] Pour être exact, le préfet propose en réponse de «mettre en oeuvre rapidement une politique globale d'aménagement des cours d'eau» mais qui ne sera pas réalisée du moins dans l'immédiat. L'argument semble jouer ici le même rôle que l'appel à la création d'une commission, outil classique du traitement symbolique des problèmes. (Compte rendu de la réunion du 8.11.1973 sur les inondations de l'Arc, consacrée aux indemnisation. source : archives DDAF 13)

accélérer sa relégation. Ce statut reconnu d'« *égout à ciel ouvert* » est évoqué dans plusieurs articles, étayant l'image d'une « *rivière réputée morte depuis quinze ans* »[275]. Des riverains interviewés assimilent d'ailleurs à plusieurs reprises le cours d'eau à un canal d'évacuation des eaux usées, aux « *eaux noires et nauséabondes* », parfois envahi par les rats[276]. De fait, en dehors de quelques cercles très réduits, la situation et les problèmes de la rivière sont ignorés de la plupart des habitants, y compris ceux résidant à proximité. Plusieurs études menées à la fin des années quatre-vingt notent ce faible intérêt pour l'environnement aquatique. Une recherche sur les relations des riverains au cours d'eau, menée en 1988, conclut à « *la méconnaissance de l'Arc par les habitants de la vallée* », doublé d'un « *phénomène d'oubli d'un milieu qu'un certain nombre de personnes avouent ne pas aimer* »[277]. Ces constats sont renforcés par une autre étude qui souligne la faible considération des riverains pour le cours d'eau : ceux-ci « *ne se représentent peu ou pas l'Arc comme une entité, comme un écosystème à protéger* »[278]. Le thème de l'oubli revient également dans les différents discours tenus sur la rivière, publics ou journalistiques[279] où l'on présente une rivière délaissée par la société locale. L'objet d'intervention « eau », dans ce système d'administration des pollutions, se définit dans l'agencement dans lequel il s'insère, dessinant les contours d'un « fait acquis » : la pollution chronique due à des usines est autorisée administrativement, selon un arbitrage implicite entre économie et environnement. L'acceptation par les habitants, sur le mode du « *ça a toujours été comme ca* » et des pratiques d'évitement conduisent à l'invisibilisation du problème, l'absence croissante d'intérêt et d'attention.

Au début de la décennie suivante, l'administration de l'industrie adopte une approche sensiblement différente du problème des nuisances marquant une rupture avec l'indifférence antérieure. Avec des rythmes d'avancement différents selon les territoires, celle-ci laisse place à un mode d'intervention où prédomine le souci d'administrer les pollutions, c'est-à-dire d'en faire un objet de régulation à part entière en se concentrant sur les effluents. Il s'agit dès lors de gérer le niveau des rejets, au sein de chaque branche

---

[275] Simon Noël, in *Regards*, novembre 1992

[276] Clayes C, *Changements social et rapport à l'eau en Provence Une réflexion sur le rapport local-global : le cas de l'Arc*, Mémoire DEA, 1995. (notamment les annexes) .

[277] Meuret M. , *Etude sociologique à propos de la rivière Arc*, (GRAIE-INSA Lyon), page 3

[278] C. Claeys., 1995 op. cit. page 89.

[279] Voir notamment pour un regard rétrospectif sur la «reconquête» de l'Arc : Jean-Paul Bertaigne, «L'Arc : la rivière renaît à la vie et pourtant...», *Le Provençal*, 6 mars 1995. On s'est également appuyée sur la documentation du SABA, notamment relative aux manifestations organisées entre 1991 et 1992.

d'activité, en agissant sur les différentes sources de pollution, traitées comme autant de comportements à réguler. Ce mouvement, impulsé par les acteurs administratifs et politiques centraux, conduit à un développement progressif et dispersé territorialement, d'actions au plan réglementaire, mais surtout opérationnel. La zone de l'Étang de Berre est la première concernée et préfigure l'évolution qui s'étendra ultérieurement au département. La mise en place d'un SPPPI sur les problèmes de l'étang et de ses environs correspond à cette prise de conscience de la nécessité d'un traitement public du problème : cette instance de concertation joue un double rôle d'information, à destination du public, et de formulation de références communes, pour les acteurs administratifs. Cette période est marquée par ailleurs par une forme d'intervention de nature opérationnelle et se traduit par des investissements importants entre 1975 et 1985, visant à réduire les niveaux de pollutions : plan de sauvetage de l'Étang de Berre (en 1977) et au-delà, construction de plusieurs stations d'épuration dans le cadre d'un schéma d'assainissement des bassins versants de l'Etang et du golfe de Fos, lancement d'un programme d'assainissement du littoral, dans le cadre d'une politique de développement du tourisme (1978). Cependant, concernant plus spécifiquement le domaine de l'eau, l'administration ne commence à mettre en œuvre de façon plus rigoureuse les réglementations qu'à partir de 1980 : les arrêtés d'autorisation fixant les taux de pollution des principales usines (Rhône-Poulenc, Pechiney), sont ainsi réécrits dans un sens plus strict à cette période[280]. Pour l'essentiel, cependant, la politique de lutte contre la pollution se focalise toujours sur « ce qui sort du tuyau », limitant la saisie du problème de pollution au contrôle des sous-produits d'un équipement ou d'une usine. L'évaluation des exigences en la matière reste à l'administration, qui mobilise une série de critères d'appréciation, où l'estimation des capacités d'investissement des industriels est prépondérantes. L'application de la réglementation s'opère au sein d'un face-à-face entre agents de l'État et responsables des activités polluantes. L'administration fixe les niveaux autorisés de pollution, officialisés dans un arrêté préfectoral qui s'impose réglementairement au pollueur et détaille les différentes exigences auxquelles ce dernier doit se soumettre. Le cas des Bouches-du-Rhône valide ici des analyses plus générales, illustrant le fait que l'application de ce règlement se fait *systématiquement* sur un mode négocié[281] : *« [les inspecteurs] prennent en compte la sensibilité locale ; ce sont eux qui*

[280] Entretien avec responsable de la DRIRE.

[281] P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir, op.cit (*en particulier le chapitre concernant les régulations administratives de la pollution)

*vont s'assurer que l'entreprise a tous les financements ; le calendrier de la réalisation [des ouvrages de dépollution] est forcément attaché à un calendrier d'investissement, tout cela se négocie « [*agent DRIRE 13*].*

Un extrait plus long des échanges entre un fonctionnaire et un technicien local peut donner un meilleur aperçu du réseau étroit de relations locales et interpersonnelles dans lequel s'insèrent ces fonctionnaires alors même qu'ils exécutent leurs tâches de régulation (ceux de la DRIRE comme ceux des autres services de l'État). Il montre aussi la spécificité de ce mode de régulation, qui ne peut pas se réduire à un système strict d'obligations sanctionnées mais opère par la pédagogie, l'entretien de réseaux et de liens de sociabilité entre l'agent de l'État, ses relais territoriaux et les administrés.

La régulation dans l'échange

[conversation téléphonique entre un fonctionnaire chargé de la police de l'eau (DDAF) et un technicien de mairie, à propos d'un rejet polluant dans une rivière]

« Classé ou pas classé s'ils déversent des huiles dans la Cadière, c'est soumis à autorisation normalement, donc [l'industriel] est pas dans les clous, ah oui, d'accord...oui, l'infiltration, d'accord...moi ce que je peux te dire, c'est ambigu ton histoire, au point de vue réglementation, ce que je sais c'est que [B. agent de la DRIRE] est un type très bien, qui a du punch, il a jamais refusé de donner le coup de main sur ces problèmes qui ne sont pas installations classées , sauf que... tu lui fais bien comprendre que tu n'es pas forcément très solidaire de ton maire, que vu les problèmes qu'il a eu avec la commune de V., et qu'on arrive difficilement [à agir là-bas], d'où cet arrété de mise en demeure, hein, on arrive difficilement à avancer, il a dit, moi je fous plus les pieds à V., je veux plus. Alors toi en tant que Président du Syndicat, c'est une approche complètement différente. Tu peux lui dire qu'on en a parlé ensemble, et [B.] c'est un type... A la limite, on l'a fait souvent avec B. , si on peut faire une démarche commune ensemble, toi lui et moi, je suis partant. Hein.. effectivement si c'est pas classé la réponse du bon fonctionnaire c'est, moi c'est pas mon affaire je m'en occupe pas. En pollution des eaux souterraine,s la DRIRE, c'est un joli sophisme, s'est déchargée complétement des eaux souterraines avec à propos du decret de 87 qui dit que le prefet peut décider du service instructeur qui lui fait plaisir, alors qu'avant c'est beaucoup plus codifié, c'était jusqu'à 40m la DDA et au delà, la DRIRE, ca c'est fini, et la DRIRE c'est désintéressée des eaux souterraines. Sauf que, comme partout en France hein, à la DDAF, les eaux superficielles on connait mais les euax souterraines c'est la plus grande anarchie. On l'a encore redit au préfet dans un courrier y'a pas longtemps, les eaux souterraines c'est n'importe quoi, personne, personne... [l'interlocuteur évoque un autre problème lié à une occupation de zone inondable par des caravane]

...mmm.....oui alors là, c'est pas un problème de police des eaux c'est un problème du maire, ben oui, c'est de la police du maire. Je vais te passer Virginie, elle a l'extrait du texte, le code général des collectivité territoriales, où tu as les articles sur la police des maires, j'ai souligné tout ça en jaune....là vous pouvez l'aborder, si c'est au titre de la sécurité civille, les caravanes risquent de foutre le camp dans la Cadiere, sinon c'est au titre de la salubrité. C'est marqué noir sur blanc.... oui....oui....oui....ben oui bien sûr.... oui....ben oui c'est pareil c'est police du maire

tout ca... toujours pareil au titre de la sécurité... mmm...oui, oui..... moi à la limite si vous organisez dans le cadre du syndicat ou de la commune une réuion, je veux bien participer, et puis que pour la police des eaux il y a un risque encouru et puis voilà... ouais.... t'as son tel. c'est le standard, je vais te le donner... la DRIRE c'est le (…) ....oui...bon, écoute, j'étais obligé de dire qu'il fallait mettre la DDE dans le coup, je pouvais pas dire autrement, et puis le maire il a fait comme d'habitude -rires- égal à lui-même, oui, bon alors objectivement il faudrait que [D., agent de la DDE] soit dans le coup, maintenant dans cette histoire... Là je crois qu'on a trouvé la bonne solution hier...c'est ca tout a fait...Juste aprés t'avoir quitté je te le signale parce que ca peut te revenir aux oreilles, sur un affluent de la Cadière, La M., en contrebas, on avait demandé de passer, c'est un scandale de plus, le gusse qui s'appelle [..]. [le maire] lui a fait une lettre en 1993 lui disant qu'il enlève tout ça il a rien fait du tout, [il a construit] une buse de 800 dans le ruisseau de […] , le tout recouvert de 2.5 à 3 m de terre, y'a plus de lit, plus de lit, sur 100 m de long, en remettant du remblai. Pour pouvoir se surelever une piscine dans son jardin. Non c'est dans sa propriété, en bordure, donc il l'a busée, donc tout ce bassin-versant à risque ne peut plus couler. Et lundi il y a 10 jours est arrivé ce qui devait arriver, les deux villas qui sont à l'amont, ils ont eu quasiment jusqu'au plafond, donc la vie des gens est en danger. Bon, que tu le saches, parce qu'en tant que syndicat il faut que vous sachiez tout ces machins là, moi je suis prét à organiser une réuinoin avec [le maire] , ca fait partir des choses qui vont pas dans ce coin là. C'est un peu plus grave ça.... j'ai pas l'impression... à coté de [lieu] , c'est dangereux, trés dangereux...d'autant que les voisins de l'amont pour se protéger viennent de faire un mur de 2 mètre de haut sur 50 mètre de long, sans autorisations, en disant on se protége un peu comme on peut...là y'a un problème, c'est l'éternel problème des 30 glorieuses on a laissé faire n'importe quoi...oui.... Maintenant les gens comme nous de bonne volonté on essaie de remettre les pendules à l'heure, mais le problème c'est qu'on arrive pas à s'en dépetrer... à la limite si [le maire] etait plus courageux qu'il ne l'est, et faisait comme [un autre maire] , normalement je devrais pas le dire, mais qui est efficace, bon, c'est tout, moi je vais le faire, d'ailleurs, un arrété de mise en demeure, à faire signer au préfet,

...mais ca [le maire] on obtiendra jamais ça de lui...tout a fait... c'est ce que je leur ai dit hier... non mais là c'est pas [commune V], le syndicat, vous etes aussi bien demuni que moi..en 93 quand il y a eut ces grosses grossses inondations pour essayer de sensisbiliser les gens et calmer la polémique, j'ai fait huit réunions publiques, [lieux] etc. en disant on vient pas là pour polémiquer mais pour dire des choses. En disant, voilà ce que l'Etat n'a pas fait, laisser filer depuis trente ans, voilà ce que les élus auraient du faire, n'ont pas fait ou pas pu faire depuis trente ans et voilà ce que vous les riverains avez pas fait, et de citer le non entretien des cours d'eau, et tout ces machins là ; et bien ça marche cette histoire là, j'ai pas pu faire au [commune de M] parce que [le maire] s'est défilé...oui...bon...le 24 à 18h, aller, bon aprés midi... »

L'évolution vers la définition de normes plus générales, sur l'ensemble du cours d'eau est lente à se mettre en place. La carte d'objectif de qualité du département, précisant de tels objectifs par rivière, ne prend une forme définitive qu'en 1986 (malgré qu'elle soit demandée par une circulaire de 1978). À partir d'un inventaire de l'état de pollution de la rivière, celle-ci fixe alors les niveaux de qualité recommandés dans ses différents

tronçons[282] conduisant à une première représentation administrative d'ensemble du milieu aquatique[283].

La lutte contre les pollutions engendre donc plusieurs définitions de l'eau, au milieu des années quatre-vingt : celle des services de l'industrie, gérant des effluents en s'efforçant de maintenir leur composition à des niveaux jugés acceptables à la fois par l'administration et par les activités correspondantes ; celle des services et organismes concernés par la qualité du milieu et la vie du poisson, qui commencent à construire une représentation bureaucratique d'ensemble de l'élément aquatique. Cette juxtaposition ne va pas sans tensions, celles-ci s'exprimant en particulier au moment des pollutions accidentelles (plusieurs entre 1986 et 1988) où la qualité restaurée du milieu apparaît de fait comme une situation précaire.

Le contrôle des pollutions : la DRIRE

Organisé au niveau régional, le contrôle des installations classées est concrètement effectué par des subdivisions locales (deux concernent la zone du Bassin-versant de l'Arc) composées d'un inspecteur des installations classées, assisté d'une petite équipe (secrétariat et deux à trois collaborateurs). En application de la loi du 19 juillet 1976, ceux-ci rédigent les arrêtés d'autorisation, signés par le Préfet, qui fixent les conditions générales d'exploitation des usines et la nature des rejets autorisés dans le milieu environnant. Ils en assurent aussi le contrôle, soit directement soit par un système d'auto-surveillance (mis en place à partir de 1988). En moyenne, on compte à cette époque un inspecteur des installations classées pour 900 équipements à surveiller ; dans le cas des Bouches-du-Rhône, les deux inspecteurs doivent assurer à la fois le contrôle de la centrale thermique de Gardanne, des installations de Cadarache, et l'ensemble des zones industrielles de la vallée de l'Arc. Certains établissements polluants de grande taille (porcherie industrielle) sont sous le contrôle d'un autre service (la Direction des services vétérinaires).

[282] La carte est élaborée par les services chargés de la connaissance des eaux (SRAE, DRAE) en collaboration avec les différentes administrations. Les niveaux sont établis à partir de plusieurs types d'indicateurs de pollution et sont au nombre de 5 (classe 1A «excellent» à 3 «médiocre», plus un «Hors-Classe» : HC) En substance, la carte fixe par exemple pour l'Arc un objectif 1B (bonne qualité) pour l'amont d'Aix-en-Provence et 2 (qualité moyenne) à son aval.

[283] - Un schéma départemental de vie piscicole et halieutique est également réalisé en 1987, établissant un diagnostic du cours d'eau sous se rapport et fixant des objectifs de peuplement piscicoles.

Section 3 La gestion des milieux naturels

■ **Chronologie indicative**[284]

• 1978 Première formulation d'une « politique régionale de l'eau » par l'Établissement public régional PACA.

• 1982-1986 Programme d'intervention de l'Agence de l'eau promouvant une approche globale de restauration des rivières dans l'attribution des aides

• 1983 Création de l'ARPE (Agence régionale Pour l'Environnement), service environnement de la Région.

• 1984 Lancement d'un dossier « contrat de rivière » sur l'Arc, présenté par le SABA (syndicat intercommunal), et les services de l'État (DDAF).

• 1985 septembre : première réunion du « Comité de Rivière », chargé du pilotage du Contrat. réunissant Collectivités locales (département, région, communes, SABA), associations environnementales, fédérations de pêcheurs, Agence de l'eau et services de l'État (DDAF, DDE, DRIRE, DDASS, DRAE)

• 1985-1986 Réunion d'un groupe « Qualité des eaux » chargé de faire un bilan des pollutions sur l'ensemble de la rivière (dans le cadre du Contrat de rivière)

• 1988 (juillet) L'agence de l'eau désigne l'Arc comme une « rivière prioritaire » (majoration des aides et subventions)

• 1986 Agrément et signature du Contrat de rivière (après ajout d'un avenant relatif à la qualité des eaux), premier de la région PACA.

• 1989 (mars). Élections municipales. (juin) changement de Président du SABA, revenant à un élu socialiste.

• 1989 (juin) Evaluation du Contrat de rivière par la Mission d'inspection de l'environnement (rapport Malaval) et projet d'un second contrat de rivière

• 1989 (septembre) le SABA privilégie une approche globale, sur l'ensemble du bassin-versant, des problèmes liés à l'eau. Financement d'un garde-rivière chargé de cette politique.

En décalage avec la précédente forme d'action publique centrée sur les pollutions, l'idée d'une gestion de la *qualité des milieux aquatiques* et plus largement des espaces naturels, tend à devenir le pivot d'un ensemble d'interventions, au début des années quatre-vingt. Plusieurs acteurs, encore périphériques dans le domaine des politiques de l'eau prennent alors une importance plus grande en même qu'ils construisent un nouveau type d'objet

[284] Chronologie reconstituée à partir des documents d'archives consuiltés dans les services du Syndicat intercommunal de l'Arc, de la DDE et DDAF 13 et d'entretiens individuels.

d'intervention publique. Celui-ci renvoie à des programmes d'action divers, mais affirmant tous la nécessité d'une gestion dite « *globale* » de l'eau. Par rapport à l'action plus traditionnelle décrite ci-dessus, les tenants de cette orientation proposent d'élargir le cadre d'appréhension des problèmes en se saisissant de l'ensemble du linéaire d'un cours d'eau, voire de l'ensemble de l'hydrosystème auquel il appartient. Ce nouveau cadrage de l'action publique doit permettre de mieux planifier les interventions à cette échelle, dans leur programmation comme dans leur exécution.

Cette forme d'intervention est très peu institutionnalisée dans la mesure où elle ne repose sur aucune assise réglementaire ni ne fait partie de la liste des compétences attribuées à un acteur public. Contrairement aux autres actions étudiées précédemment, elle ne peut pas s'appuyer sur un corpus juridique de textes venant étayer ses programmes d'action [285]; la « *gestion globale* » des rivières se présente à ce moment comme une formule désignant une rationalisation de l'action publique promue par certains acteurs locaux, cherchant à faire reconnaître officiellement ce nouveau mode d'action.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, la mise en œuvre de ce programme d'action se développe sous l'impulsion de deux acteurs principaux qui prennent appui sur un réseau plus large d'autres organisations. La Région PACA et l'Agence financière de bassin Rhône-Méditerranée-Corse [286] affirment leur rôle environnemental dès le début des années quatre-vingt, ce qui s'accompagne d'un souci croissant de mieux contrôler les actions locales qu'ils aident financièrement, notamment en matière d'aménagement des rivières. En 1978, des inondations catastrophiques sont l'occasion pour la collectivité régionale de lancer une réflexion sur « *une méthode de travail permettant de définir des critères d'action en matière de lutte contre les dégâts des eaux* »[287]. La démarche est liée avec le projet plus général de la région PACA « *de mettre sur pied une véritable politique régionale de l'eau* », au croisement des problèmes d'adduction d'eau et de lutte contre les inondations, spécifiques au Midi de la France. Par ailleurs, l'Établissement public régional se signale par « *un intérêt très vif pour tout ce qui relève d'une gestion rationnelle des eaux* ». Par la suite, l'institution renforce sa place dans le jeu local et après

[285] Au contraire, elle se heurte à une ensemble de régles et de droits établis, en particulier la propriété privée des cours d'eau, qui correspond à la plupart des situations visées (rivières non domaniales)

[286] Dénommée ainsi jusqu'en 1992, puis Agence de l'Eau .

[287] On verra que les bureaux d'étude de la SCP jouent un rôle important dans cette approche nouvelle du danger d'inondation.

la décentralisation affiche une « *politique active*[288] » dans le domaine de l'environnement, avec notamment un fort accent sur les rivières, par l'entremise de son agence spécialisée l'ARPE.

L'action environnementale de la Région : l'ARPE

Crée en 1983, l'ARPE est un syndicat mixte assurant à l'origine une fonction de conseil et d'assistance technique, aux communes (en matière de déchets et de stations d'épuration). Sa vocation principale est de jouer le rôle d'agence technique environnementale pour le Conseil Régional PACA, notamment en matière de décision de financement (attribution de subventions aux communes pour leurs projets d'intervention). Durant les années quatre-vingt, ses domaines d'activités sont principalement l'aménagement des cours d'eau (rural, urbain et periurbain) avec des subventions ciblées sur les études de schémas d'aménagement des cours d'eau, les travaux d'aménagement du lit et des berges des rivières et l'aménagement hydraulique des cours d'eaux en milieu urbain et périurbain.

De son côté, l'Agence financière de bassin RMC commence à aborder également les problèmes d'entretien et de protection des cours d'eau dans le cadre de son quatrième programme (1982-86). Elle affiche une volonté de développer une approche plus « *globale* », fondée sur des objectifs de qualité des milieux récepteurs, qui rompt avec l'approche plus thématique qui prévalait auparavant (financement de la dépollution et accroissement des ressources en eau). La mise en œuvre de ces politiques à base financière requiert cependant d'obtenir la collaboration active d'autres acteurs décidant des travaux correspondant, c'est-à-dire les communes et services opérationnels de l'État au niveau départemental. Cette contrainte limite la portée des politiques programmées, dans la mesure où ces acteurs opérationnels restent très autonomes par rapport aux niveaux régional et de bassin, en l'absence de toute relation hiérarchique, ou de cadre contraignant entre ces échelons.

Le niveau de bassin : l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse

[288] Note de présentation, « L'aménagement des cours d'eau en Provence Alpes Côtes d'Azur », ARPE, mars 1995, 6 pages.

Établissement public administratif, l'agence de l'eau est placée sous la tutelle du Ministère de l'environnement, mais dispose en pratique d'une grande autonomie. Celui-ci provient du contrôle qu'elle a sur ses ressources financières, issues de redevances payées par les usagers (consommateurs d'eau, industriels, agriculteurs en principe) et basées sur la consommation d'eau (70 % pour les usages domestiques, 17 % pour l'industrie) et son utilisation (14 %). Le niveau de ces redevances, bien qu'assimilables à un impôt, est fixé par le Comité de Bassin, rassemblant usagers-contributeurs et représentants de l'État et des collectivités locales. Ce « Parlement de l'eau » ancre et légitime territorialement l'Agence de l'eau.

Grâce aux sommes collectées, des aides sont attribuées pour le financement des projets de dépollution et de traitement des eaux usées aux collectivités locales et aux industries (à hauteur de 40 % des investissements et des intérêts des emprunts). Des budgets plus réduits sont également alloués aux programmes d'aménagement des rivières (personnel, entretien des rivières) à partir du milieu des années quatre-vingt, et à divers travaux de mesures, de recherche et d'expertise concernant l'eau et ses usages.

source : Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse (1996). D'une rive à l'autre. 30 années pour une ambition qui reste d'avenir : restaurer nos rivières et préserver la Méditerranée.

La reconnaissance de la rivière comme nouvel objet d'intervention s'opère néanmoins au cours de la décennie par un début d'institutionnalisation de cette définition. Deux moyens principaux interviennent ici :

Tout d'abord, une première forme d'institutionnalisation passe par l'usage d'outils et de techniques de gestion que ces institutions s'efforcent de promouvoir auprès des communes. La réalisation « d'étude globale d'aménagement » est recommandée de façon systématique. Son emploi permet aux financeurs de s'assurer, avant toute intervention opérationnelle en un point donné (digues, curage, aménagement des berges) que la rivière est suffisamment connue dans son ensemble et ses différents aspects (ce qui suppose des études hydrauliques pour les flux, géomorphologiques pour le lit et les berges, biologiques pour les milieux aquatiques, etc.). L'affirmation sous-jacente ici est que le cours d'eau et la ressource ensemble constituent le lieu d'interactions dynamiques qu'il s'agit de connaître pour fixer des objectifs « rationnels », dans le cadre d'un bassin-versant, en fixant le fonctionnement « *normal* » et « *naturel* » de la rivière. Un second type d'outil d'intervention prend la forme de documents de planification des actions, qui s'appuient sur les connaissances accumulées par les services. Il s'agit là d'organiser l'action publique en prenant en compte, autant que possible, le fonctionnement de la rivière. Ce souci débouche sur la réalisation de schémas d'aménagement qui retraduisent cette orientation en actions concrètes, notamment celles qui répondent à la pluralité des

exigences à satisfaire : techniques dites « *douces* », programmation pluriannuelle dans le respect des contraintes hydrologiques, systèmes d'entretien des cours d'eau, etc.

L'Agence de bassin et le Conseil Régional disposent pour imposer ces outils de leviers financiers, les deux institutions développant des politiques de subventions ciblées qui favorisent les études « *globales* » et, en principe, soutiennent les seules opérations inscrites dans un schéma d'aménagement portant sur l'ensemble d'un cours d'eau (à raison de 30 à 40 % des travaux réalisés). De même leurs subventions visent à encourager les bonnes pratiques d'aménagement dit « *intégré* » et à soutenir les opérateurs qui s'engagent à assurer l'entretien et la gestion ultérieure de l'espace aménagé en fonction des schémas établis. Ces options doivent ainsi conduire à rejeter les projets fondés sur un seul objectif de gestion (par exemple la lutte contre les inondations) produisant des équipements répondant uniquement à cet objectif (canalisation ou enrochement de la rivière).

En second lieu, les promoteurs de la nouvelle approche « globale » s'efforcent de donner un socle institutionnel plus solide à leurs politiques en s'appuyant sur des méthodes contractuelles. Ils s'appuient et s'approprient des procédures de ce type mises en place par le Ministère de l'environnement, les contrats de rivière, qui supposent également la réalisation d'études et d'un programme d'investissement pluriannuel. Dans la seconde moitié des années quatre-vingt, ils soutiennent ainsi activement la politique menée par l'État au niveau local en y participant financièrement et techniquement. Le contrat de rivière qui se met en place à partir de 1984 (signé en 1986) fait l'objet d'une attention particulière, avec des interventions répétées des personnels de ces deux institutions pour orienter la procédure dans un sens conforme à leurs orientations, qui rejoignent également celles du Ministère (accent sur les milieux aquatiques, lutte contre la pollution). Par ailleurs, un soutien important est accordé à la politique locale poursuivie par l'État dans les décennies précédentes, consistant à mettre en place des syndicats intercommunaux. L'Agence de l'eau finance des postes de techniciens territoriaux travaillant dans ces syndicats, chargés de promouvoir les orientations d'aménagement « *global* » sur le cours d'eau (la Région étant moins présente dans ce cas). Dans le département des Bouches-du-Rhône, l'Arc fait office de cas-pilote à la fin des années

quatre-vingt[289] marquant la volonté de l'Agence de l'eau de se doter de relais territoriaux lui permettant de contrôler l'usage des financements qu'elle octroie.

Dans le même mouvement, l'Agence de l'eau et le Conseil Régional s'associent avec des intervenants administratifs du champ local et tendent à former une coalition qui soutient les options politiques défendues en matière de gestion des rivières. Les services étatiques concernés défendent des positions en partie convergentes avec la démarche de planification territoriale : il s'agit du SRAE du Ministère de l'Agriculture, de la DRAE du Ministère de l'Environnement, et de certains agents des DDAF et de la Société d'Aménagement Régional (la SCP).

Les services de l'État au niveau régional

L'agriculture : les Services régionaux d'aménagement des eaux (SRAE)

Seuls services régionaux, dépendant du Ministère de l'Agriculture, dont l'ensemble de l'activité porte sur l'eau, ils constituent un service d'aide logistique et surtout de connaissance pour les DDAF. Ils réalisent des inventaires qualitatifs et quantitatifs des ressources en eau, destinés à être utilisés par ces services lors de leurs actions d'aménagement. Le SRAE PACA, compte 32 agents, dont la très grande majorité réalise des missions d'hydrométrie (jaugeurs chargés de la mesure des cours d'eaux).

Ces services peuvent s'appuyer, pour les constats qualitatifs de pollutions, sur les gardes-pêche, rattachés à une administration spécifique (Conseil supérieur de la Pêche, au niveau nationale et Fédération d'associations de pêcheurs, par département). (4 sur le département des Bouches-du-Rhône, un garde-pêche couvrant la rivière l'Arc et l'Huveaune)

L'environnement : le Délégué régional à l'aménagement et l'environnement (DRAE)

Services extérieurs du Ministère de l'environnement au niveau régional, ces services ont pour principale fonction de porter la voix et les positions de ce dernier à cet échelon (en tant qu'administration de « mission »). En principe chargé du contrôle de l'application des politiques liées à l'environnement, le « délégué » (assisté d'un secrétariat léger) est dans l'incapacité de remplir ce rôle de coordination des services départementaux (DDE, DDAF et DRIRE).

[289] Ne sont pas inclues dans cette liste les activités d'expertise technique, de sensibilisation des acteurs locaux (développées par l'ARPE et la DRAE notamment, l'Agence de l'Eau dans une moindre mesure), dont l'influence reste difficile à mesurer

Ces efforts n'ont cependant qu'une portée limitée durant la décennie 80. Dans le cas du bassin-versant de l'Arc, la politique « *globale* » ne commence à se mettre en place qu'à la fin des années quatre-vingt, alors que les élections municipales de mars 1989 permettent un changement d'homme à la tête du SABA, syndicat intercommunal qui porte le Contrat de rivière. L'arrivée d'un « technicien de rivière » marque alors un début de volonté d'engager une politique d'ensemble sur le cours d'eau et débouche sur des propositions de répartition plus cohérente des travaux, au regard des objectifs environnementaux. Une cartographie des zones inondables du cours d'eau est réalisée en 1989, première inflexion de la politique locale en matière d'inondation en direction d'une action d'ensemble.

L'action en faveur d'une « gestion globale » des milieux aquatiques a davantage de conséquences sur la diffusion de nouvelles façons de penser l'action publique sur les cours d'eau, et la transformation de l'identité de celle-ci dans l'univers administratif. Deux domaines sont principalement concernés. Dans le cas de la lutte contre les inondations, une nouvelle problématisation émerge, qui bien que minoritaire, remet en question les solutions jusqu'alors prédominantes. Plutôt que la circulation insuffisante des eaux, le problème principal mis en avant est celui de la bonne *gestion* de la rivière et au-delà des interactions homme-rivière. Les discours liés à l'approche globale mettent l'accent sur l'insuffisante prise en compte des interactions dynamiques dont la rivière est le lieu, entre circulations d'eau et interventions humaines correctrices. Les tenants de l'approche hydraulique traditionnelle, les services de l'État, DDAF et DDE, au premier plan, sont accusés de trop se focaliser sur l'évacuation des eaux, ne portant pas assez attention aux effets en aval, notamment l'accroissement des vitesses et des débits causés par les digues, épis et autres ouvrages. La nouvelle approche élargit le cadre d'évaluation du problème, proposant d'envisager les circulations dans et hors de la rivière et donc de lutter contre l'encombrement du lit majeur (espace d'inondation), et plus généralement contre les modifications du profil du lit. La problématisation de l'inondation en termes de gestion du cours d'eau et de son espace environnant fait ainsi réapparaître une série de paramètres jusque-là ignorés ou sous-évalués. Par ailleurs, cette remise en question modifie aussi la place assignée à la rivière dans le territoire qu'elle traverse et aux relations acceptables entre cette entité et les populations environnantes. L'accumulation de connaissance sur le cours d'eau en trace un portrait plus précis qui souligne son ancrage (historique et social) dans la société locale. Ce travail rouvre alors la question des espaces respectivement dédiés au cours d'eau et aux riverains. Les études réinterrogent la

« *position normale* » de la rivière, de son lit, et donc la légitimité des occupations humaines à proximité du cours d'eau. Le travail de production de connaissance ouvre le chemin vers des solutions d'inondation sélective de terres ou de zones inhabitées.

Concernant la pollution, les efforts développés en parallèle du contrat de rivière conduisent à nourrir une réflexion administrative sur les sources de pollution. Celles-ci tendent alors à être appréhendées de façon plus globale, tout au long de la rivière et sans distinction entre sources (industrielles, artisanales ou agricoles, des stations d'épuration communale) L'action de recensement et de description de ces sources, appuyée sur la définition générique d'une pollution (comme modification du milieu) livre une vision de l'objet d'intervention plus proche de sa réalité géographique. En tant que telle, elle initie un cadrage différent de la façon administrative traditionnelle de voir les pollutions, segmentée par activités. La mise en exergue de la qualité des milieux aquatiques, et de leur valeur en tant que tels constitue le socle de cette nouvelle vision du problème des pollutions, qui changent de statut : plutôt que d'être envisagées dans le cadre des activités dont elles découlent, celles-ci sont pensées en référence aux milieux qu'elles perturbent ou dégradent.

Conclusion

L'examen des différents types d'action publique autour de l'eau a permis de montrer que la gestion de cet élément n'était pas le fait d'une structure de mise en œuvre d'un seul tenant, ou même d'un ensemble organisationnel articulé autour de la régulation des usages de la ressource. L'image que l'analyse construit est davantage celle d'une *mosaïque* aux pièces dissemblables, structurée historiquement autour de certaines activités faisant usage de l'eau. L'objet, par sa fluidité, est le support d'une pluralité de « titres de propriété », au sens où Gusfield parle de « propriété » des problèmes collectifs par un groupe social ou une profession.

Cet ensemble d'actions s'articule autour de situations problématiques construites comme telles au cours de processus historiques spécifiques, chaque objet d'intervention étant le produit de projets collectifs situés (temporellement et spatialement) et visant la régulation, *lato sensu*, de certaines eaux. Dans chaque cas, des « dysfonctionnements », «nuisances », «carences » servent de base à la formulation d'exigences nouvelles, et d'un cadre de maîtrise collectif. Ces entreprises prennent forment et s'institutionnalisent au

travers d'échanges, de négociations et d'arbitrages, au sein d'un réseau d'acteurs engagés dans le projet de régulation.

Dans chacun de ses réseaux, l'objet concret « eau » est perçu au travers d'une grille spécifique, excluant certains caractères et privilégiant d'autres ; elle se constitue ainsi progressivement en objet d'intervention, plus ou moins stable, irréductible aux autres objets élaborés dans d'autres réseaux au cours d'autres processus histoiriques. Ces objets aquatiques, ancrés dans l'histoire locale, se distinguent également des définitions communes de « l'eau » prévalant dans l'espace public national (l'image sociale d'une « rivière », l'eau définie par ses caractères « physico-chimique »). Toutes ces définitions de l'eau sont juxtaposées ou entrent en concurrence, plus qu'elles ne sont articulées à l'intérieur d'un cadre commun. Ces identités de l'eau sont par aielleurs fixées bureaucratiquement dans des documents et des échanges routinisés et parfois traduites matériellement : les digues tracent exactement la limite du lit mineur calculé par le débit moyen ; les canalisations séparent l'eau industrielle du reste du réseau ; la rivière transformée en collecteur d'eaux usées est séparée juridiquement (interdictions diverses) et socialement de la collectivité.

Au plan plus général du contenu des politiques menées, deux tendances se dessinent transversalement : on constate d'une part qu'il y a de façon prépondérante l'affirmation d'une vision « équipementière » des politiques, conduisant à privilégier des solutions à base de travaux publics ; celles-ci drainent l'essentiel des budgets publics et structurent en retour la perception des problèmes. Il est net d'autre part, qu'il y a remise en cause de ces orientations par des acteurs marginaux, moins liés aux solutions d'équipement et défendant des modes de résolution alternatifs (action réglementaire, planification, incitation, pédagogie et transformation des pratiques sociales).

Pour comprendre cette relation de façon dynamique, il est nécessaire de détailler davantage le fonctionnement de ces réseaux d'action publique, abordés principalement dans ce chapitre dans leur dimension historique et de façon comparative. Cet approfondissement ne peut se faire cependant sur l'ensemble des politiques singulières concernées et reliées par l'eau. La difficulté, que l'on évoquait en introduction de cette partie, est particulièrement saillante ici : vouloir prendre en compte l'ensemble du champ d'étude défini par la seule circulation de l'eau, c'est se condamner à traiter une masse considérable de faits et de phénomènes– trop importante pour les moyens de la présente recherche. Le risque est alors de devoir recourir à des solutions peu satisfaisantes: soit traiter de façon dispersée et par touches cet ensemble, soit opérer une standardisation telle

des données recueillies que l'information utile à la compréhension tend à disparaître (en particulier les aspects dynamiques et spécifiques à un lieu donné, qui nous intéressent ici).

La stratégie adoptée ici est différente. Elle consiste à opérer un *zoom* autour d'une politique sélectionnée - en l'occurrence celle relative aux inondations. Outre le souci de toucher du doigt les pratiques bureaucratiques et d'en comprendre les mécanismes, le pari fait est que nous pourrons identifier ce qui se trouve au principe des dynamiques que l'on veut éclairer : la mise en place de politiques permettant « d'absorber » et de traiter la complexité de cet objet, en faisant exister « l'eau » comme bien commun.

Chapitre 5

L'identité bureaucratique de la rivière

Le précèdent chapitre nous a montré que plusieurs actions publiques composaient la « politique de l'eau », traitant en parallèle des problèmes publics différents liés à cet élément (comme ressource à exploiter, comme réceptacle de pollutions, ou comme espace géographique et milieu vivant). Ces interventions se développent sans souci réel de coordination, du fait d'une séparation matérielle (l'eau potable ne rencontrant jamais l'eau des rivières) ou d'une hiérarchisation des préoccupations inscrite dans l'histoire (l'évacuation des eaux usées l'emportant sur la protection du milieu naturel). Nous étudierons dans la partie suivante la remise en cause de certaines de ces divisions et la reconfiguration des identités bureaucratiques qui s'ensuit, au sein d'un processus également ancré dans l'histoire. Avant cela, il est important de comprendre dans le présent chapitre comment se détermine concrètement l'identité de la rivière traitée bureaucratiquement ; plus précisément comment se définit dans un secteur d'intervention particulier, autour d'un problème donné, le niveau d'exigence de l'acteur public vis-à-vis de cette entité ?

Pour cela il était utile d'isoler un domaine d'intervention publique, offrant la possibilité d'approfondir ce questionnement à partir d'un matériau empirique restreint. La question des inondations répond à cette exigence tout en présentant deux avantages supplémentaires. D'une part, elle est à l'origine du principal faisceau d'interventions collectives relatives à l'eau dans le cas étudié et mobilise l'essentiel de l'effort public total lié à la rivière. La politique de l'eau sur l'Arc est d'abord une politique de lutte contre les inondations. De ce fait, elle constitue un point de focalisation pour l'action publique et le lieu d'un intense travail bureaucratique. D'autre part, l'action publique relative aux inondations constitue également un espace de controverse, lieu de conflits et d'opposition entre options divergentes. A contrario du cas de l'alimentation en eau potable, où le fonctionnement sans à-coup du réseau artificiel le rend invisible, les solutions adoptées ici sont fortement remises en cause. Des crues dites

« exceptionnelles » révèlent les limites du dispositif de protection, par les effets catastrophiques des ruptures des digues et/ou l'inondation de zones dites « protégées ». Davantage que dans des secteurs institutionnalisés de longue date (alimentation en eau potable) ou moins saillants (traitement de la pollution), ce type de situation permet de voir plus nettement comment se construit une solution bureaucratique et comment celle-ci formate l'eau qui doit prendre certains de ses contours ; comment prédomine un mode de traitement du problème ; comment le choix d'une solution oriente la façon dont le problème est posé, ce qui détermine en retour l'objet d'intervention lui-même.

Pour éclairer ces interrogations, nous exposerons d'abord quelques éléments chronologiques, afin de décrire l'option politique qui s'impose dans la lutte contre les inondations dans le territoire étudié (Section 1). Nous nous intéresserons ensuite plus en détail (section 2 et section 3) à ce mode d'action prédominant et à son option concurrente (l'intervention réglementaire) en interrogeant dans chaque cas la façon dont se fixent les rapports normaux entre la rivière et les activités humaines, les exigences et les devoirs établis par le travail bureaucratique. Ce premier aperçu permettra de faire apparaître les éléments structurant l'intervention publique et les modalités de la fixation locale de ces normes concrètes. Enfin, nous montrerons que loin d'être équivalente, ces différentes formes d'action publique sont hiérarchisées par des choix politico-administratifs. Il y a prédominance, organisationnelle et cognitive, d'un mode d'action spécifique. qui s'impose comme un système de référence pour toute l'action publique.

Section 1 Une histoire locale de la lutte contre les inondations

■ Chronologie indicative

• 1856 Inondations du Rhône. Établissement d'un système de digues autour du fleuve

• 1892-1941-1963 : dates des principales inondations catastrophiques dans les Bouches-du-Rhône (non suivies d'interventions correctrices)

• 1973-1974 : Inondations successives (rivière Arc notamment). Mobilisations des communes riveraines et première proposition d'une action d'ensemble des collectivités locales amont et aval (syndicat intercommunal) sur le bassin-versant de l'Arc

• 1977 : Étude hydraulique sur l'ensemble de la rivière Arc (SCP- DDE-DDAF- Conseil général 13)

• 1978 : Nouvelle inondation d'amplitude égale à celles de 1973-74

• 1982 Création d'un syndicat intercommunal sur la rivière destiné à lutter contre les crues

• 1984 Début des travaux de cantonnement des crues sur l'Arc (endiguements, chenal d'évacuation à l'aval)

• 1985 lancement par l'État de procédures réglementaires « PER » (Plans d'exposition au risque) réglementant la construction en zone inondable.

• 1986 Signature du Contrat de rivière « Arc » (par l'État et les collectivités locales, comprenant un important volet inondation)

• 1989 Première carte des zones inondables sur l'ensemble du linéaire de l'Arc (financée par les collectivités locales)

Les crues qui touchent le département des Bouches-du-Rhône varient selon les cours d'eau concernés et les territoires. Sur les 110 communes du département, un quart (22) est soumis à des risques d'inondation dite « de plaine » aux abords du Rhône et de la Durance. Ce type d'inondation est généralement caractérisé par des temps de montée des eaux relativement importants (de l'ordre d'une journée), l'étendue des territoires touchés et la durée importante de l'inondation (plusieurs jours). Elle concerne les communes de la vallée du Rhône telles qu'Arles, ainsi que les zones plus rurales de la Haute-Provence.

Le reste du département est davantage concerné par des évènements de type torrentiel ou urbain et périurbains (plus de la moitié des communes), qui surviennent dans la zone où se concentrent aussi les principales zones d'agglomération (Marseille, Aix-en-Provence, Berre). Ces territoires sont sous la menace de crues torrentielles, provoquées par de petits fleuves côtiers proches des agglomérations ou les traversant. Mués en torrents par des arrivées massives d'eau pluviale, ceux-ci quittent leur lit et peuvent ravager les propriétés riveraines et les constructions situées sur le parcours qu'ils empruntent [voir encadré suivant].

D'autres communes sont soumises à des risques de ruissellement pluvial, liés au dévalement d'eau en quantité sur des pentes fortes. Dans les zones urbaines ou périurbaines où les sols sont largement imperméabilisés (chaussées, constructions diverses) l'eau est accélérée mais aussi fortement cantonnée ; comme l'a illustré le cas de l'inondation de Nîmes en 1988, quelques voitures et des morceaux de routes arrachés peuvent constituer des barrages artificiels, entraînant par leur rupture des déferlements dévastateurs. Seules quelques communes sont exposées aux deux derniers dangers, mais elles incluent les deux principales villes du département, Marseille et Aix-en-Provence.

Dans le cas des risques urbains, majoritaire dans le département, la situation climatique comme le relief accentue le caractère torrentiel des crues observées, qui déplacent de

façon soudaine des volumes considérables d'eau à des vitesses élevées. Avec des chutes de pluies de 220 millimètres en quelques heures, pour une moyenne annuelle de 500 millimètres, une rivière naturellement à sec pendant l'été, comme l'Arc, atteint rapidement un débit de 700 m3/s. La montée des eaux est rapide, en l'espace de quelques dizaines de minutes, comme le retour à leur niveau originel, qui s'opère généralement en quelques heures.

La localisation et la nature des nuisances liées aux inondations

Durant les événements pluvieux, les espaces touchés par l'inondation sont généralement très localisés. Les abords directs du cours d'eau sont concernés au premier chef, qu'il s'agisse des nombreuses propriétés ou lotissements installés sur les rives ; ou à peu de distance du cours d'eau, des zones industrielles ou des terres agricoles dans les nombreuses zones rurales encore présentes (amont de l'Arc, zone de Berre, une bonne partie de la Touloubre.etc.).

Mais ces zones ne se situent pas nécessairement à proximité de la rivière. Parallèlement, la concentration des masses d'eau pluviales touche aussi des zones où le danger est moins apparent. D'une part, le long des petits affluents qui sont pour certains non-permanents et peuvent malgré cela connaître une démultiplication de leur débit ; d'autre part et plus généralement, dans toutes les zones où le relief concentre les eaux et accélère les vitesses de dévalement, tels les fonds de vallon d'ordinairement à sec (talweg) ou les petits bassins versant fortement imperméabilisés dans les zones urbaines ou périurbaines

Les conséquences sont de plusieurs types. Outre les problèmes d'envahissement par les eaux, les riverains ont aussi à subir les conséquences de la puissance du flot, une érosion importante des rives et la création de dépôts solides. Ceux-ci peuvent dans certains cas modifier durablement le profil et le parcours de la rivière. En dehors des dégradations matérielles, la rapidité du flux et l'énergie dégagée par la crue menacent aussi les vies humaines. La montée brusque des eaux, la force des courants et les matériaux charriés par la rivière (arbres, voitures) accroissent la probabilité d’accidents mortels.

Cet ensemble de caractéristiques se conjugue pour dessiner un portrait spécifique des inondations dans le département : très brutales dans leurs manifestations, elles sont aussi soudaines, très localisées et dispersées sur le territoire. Peu de zones habitées sont réellement à l'abri de tout danger, et l'imprévisibilité des événements apparaît assez grande. L'image généralement employée, celle d'un « bombardement » d'eau, en résume l'essence.

Les premières interventions collectives pour réguler les débits et lutter activement contre les crues prennent placent au XIXe siècle. Avant ces initiatives, lutter contre le danger d'inondation consiste essentiellement à 'en tenir éloigné. Ce choix transparaît dans la localisation de l'habitat provençal traditionnel, à distance du cours d'eau ou en surplomb, et dans nombre de pratiques de protection domestique (rez-de-chaussée non-habité) et culturales (choix de la vigne, peu sensible aux inondations lorsque celles-ci s'évacuent rapidement). L'inondation est donc rarement à cette époque et jusqu'à très récemment (années soixante-dix) un problème public, au sens où celui-ci réclamerait une prise en charge par l'autorité administrative. Les seules réponses collectives visent à réparer les dommages des grandes inondations et sont fondées sur une solidarité à base locale entre voisins et habitants ou à une prise en charge exceptionnelle par la collectivité nationale (au titre par exemple des calamités agricoles).

Celle-ci n'intervient en fait qu'exceptionnellement dans ce type de problème, à l'exception de projets de grande ampleur, où la lutte contre les inondations sert d'autres objectifs. C'est le cas au milieu du XIXeme siècle sur le Rhône, au moment où l'administration impériale de Napoléon III décide de procéder à des investissements lourds afin d'assurer la mise hors eau des terres environnantes. Cette grande œuvre, qui correspond à l'orientation politique du régime impérial, conduit à la mise en place d'un dispositif articulant objets techniques (digues) et éléments institutionnels (syndicats d'entretiens) qui perdurera tout au long du XIXeme et du XXeme siècle[290]. Hors ce type exceptionnel de mobilisation centrale, l'intervention sur les cours d'eau de la partie sud-est, de taille plus modeste, dépend des seules forces locales et de leur rassemblement au-delà de l'émiettement communal. Ce processus prend forme au tournant des années soixante et se renforce durant la décennie suivante. Des inondations répétées, après une longue période d'accalmie climatique, une volonté étatique de favoriser le développement local, et l'existence de solutions offertes par les services techniques de la DDA et de la DDE sous la forme de travaux publics [voir encadré], conduisent à la mise en place des premières actions collectives de lutte contre les inondations sur l'Arc[291]. Cette évolution marque aussi une progression de la prise en charge publique du problème dans la mesure

[290] De façon plus tardive et à une échelle plus réduite, des investissement seront également décidés pour assurer la protection des terres agricoles bordant la Durance.

[291] Nous mettons ici à part les protections localisées réalisées par des communes et des groupements de riverains, qui s'apparentent davantage à de l'auto-défense contre les agressions de l'eau qu'à une action de traitement des inondations.

où le riverain, ordinairement responsable de sa propre protection et de l'entretien du cours d'eau est désormais considéré comme incapable de l'assurer.

La politique engagée est de même nature que celle décidée un siècle plus tôt pour répondre aux crues du Rhône ; à une échelle plus limitée, l'objectif public est le contrôle des circulations hydrauliques par le biais d'une artificialisation du réseau hydrographique. Comme dans le cas de l'alimentation en eau potable, quoique de façon moins systématique, cette entreprise se déploie au travers d'une série d'opérations d'aménagement qui répondent au problème de façon dispersée, en fonction des crédits et des volontés locales. Ces actions associent les services techniques étatiques (DDE-DDA) et les pouvoirs locaux (communes ou plus souvent syndicats intercommunaux), sur des projets d'équipements territorialisés, portant sur un cours d'eau ou une portion de celui-ci. Cette politique progresse donc de façon irrégulière et dans l'ensemble assez lentement, au gré des négociations et des accords passés entre les services de l'État, offreurs de solutions, et les pouvoirs locaux, qui doivent en partie les financer.

Les services de l'État et la lutte contre les inondations

La Direction Départementale de l'Équipement (DDE) est chargée en partie du réseau **d'annonce des crues**, du suivi des procédures de **cartographie** réglementaire des zones inondables (PER, Plans d'exposition aux risques d'inondation, initiés en 1982, en collaboration avec la DDAF). Elle joue également un rôle important dans la politique **d'usage des sols,** en supervisant l'action des collectivités locales dans ce domaine et en remplissant un rôle d'expert pour les aménagements à réaliser.

À cette fin, les ingénieurs d'État chargés des travaux élaborent des **projets d'équipements** pouvant être proposés aux collectivités locales pour financement. C'est le cas dans le domaine des inondations, où dès les premiers événements de 1973, la DDE avance un document d'aménagement du cours d'eau, élaboré 10 ans plus tôt, permettant de répondre rapidement à l'émotion qu'a suscitée l'événement. D'autres rivières du département sont également couvertes, les travaux étant progressivement réalisés, lorsque des financements sont disponibles et qu'une volonté politique locale (communes ou syndicat intercommunal) a pu être suscitée.

Ces différentes formes d'intervention se moulent dans un schéma commun quand à l'interprétation du problème et des modes de résolution à lui appliquer. Elles visent toutes à répondre à la question de l'inondation par une meilleure circulation des eaux. Il s'agit de « *maintenir la performance hydraulique de la rivière, c'est-à-dire de faire en sorte que*

l'écoulement des eaux soit assuré avec un minimum de dégâts en cas de forte crue »[292]. L'ajout d'équipements spécifiques, la réalisation de travaux ont pour objectif d'améliorer la rivière et le réseau hydrographique pour que ceux-ci acheminent l'eau du terrain où elle chute à l'affluent mineur, puis au cours d'eau et jusqu'à l'exutoire. Aménagé en autant de chenaux, le réseau hydrographique se voit assigner une mission principale : assurer le déplacement des eaux sans dommages pour les terrains et propriétés traversées, quel que soit le surplus évacué par les terrains situés en amont. L'objectif est de maximiser la *fonction d'écoulement* de l'infrastructure naturelle existante, puisqu'il faut à la fois éloigner l'eau mais aussi assurer son transit sans conséquences néfastes jusqu'à la mer. À l'état naturel cette fonction est rarement remplie de façon satisfaisante en zone méditerranéenne où la survenue d'orages amène des apports d'eau massifs et très localisés, dépassant largement les capacités du réseau hydrographique et produisant des inondations régulières et violentes[293]. Cette conception demeure donc prédominante et vient justifier implicitement l'ensemble des actions publiques mises en œuvre contre les inondations.

D'autres modes d'action existent cependant et sont expérimentés dès les années quatre-vingt. Au premier rang se trouve l'action réglementaire qui vise à contrôler les comportements et éviter les prises de risques par la réglementation de l'urbanisme et de la construction. Elle conserve cependant au moment où notre choronologie s'arrête (1989) un statut extrememement marginal. Nous reviendorns plus longuement sur cette activité dans la section 3, qui lui est consacrée et examine plus en détail le rôle central des communes.

Il reste à comprendre, par une analyse de chacun de ses modes d'action, la hiérarchisation opérée entre ces deux types d'intervention, et la façon dont les objectifs de cette politique sont déterminés par cette articulation.

Section 2 Transformer la rivière : la prévention par les travaux publics

L'intervention directe sur les cours d'eau constitue comme on l'a montré la principale solution apportée aux problèmes posés par les crues de la rivière. Pour comprendre

[292] Lettre SCP-Id juillet 1995, n°20. Le SCP-Id est le bureau d'étude de la Société du Canal de Provence et à ce titre a été responsable de l'ingénierie de nombreux aménagements de lutte contre les inondations, dès les années 70.

[293] Il y a en effet répétition des évènements pluvieux dans le département en 1973, 76, 78, 86, 93, 94, pour citer les épisodes les plus importants.

comment la définition des objectifs de la lutte contre les inondations s'opère, il faut d'abord décrire le réseau d'acteurs publics et d'institution qui y participe (A) ; ce réseau apparaît organisé autour d'une relation exclusive entre l'élu, en tant qu'acteur politique et le fonctionnaire, agissant comme détenteur d'un savoir technicien (B) ; leur collaboration se traduit dans la nature hybride des programmes d'action (C) et dans le caractère fortement localisé de la saisie du problème (D)

A. Les acteurs de l'intervention directe sur les cours d'eau

L'aménagement et l'entretien des cours d'eau constituent une première forme d'intervention publique en matière de prévention des inondations[294]. Plusieurs acteurs locaux interviennent dans ce domaine en tant que détenteur d'un pouvoir de décision ou comme parties prenantes.

La responsabilité et la charge des travaux sur la rivière incombent du point de vue réglementaire au seul riverain. La quasi-totalité des cours d'eau des Bouches-du-Rhône est en effet classée « non-domaniale », le lit restant la propriété privée des riverains, ce qui tend à écarter toute possibilité de prise en charge publique[295]. Le code rural oblige également ces derniers à entretenir le tronçon qu'ils occupent afin d'assurer le bon écoulement des eaux. Dans la pratique cependant, les services compétents reconnaissent que ce cadre réglementaire est caduc. Un consensus existe au début des années soixante-dix sur le fait que les riverains ne peuvent être tenus seuls responsables du traitement de ce problème, même s'ils demeurent des « *partenaires incontournables* » en tant que propriétaires privés des terrains concernés.

En matière de prévention contre les inondations le rôle principal revient de fait aux communes qui se substituent - pour autant qu'elles l'acceptent - aux riverains défaillants. La commune intervient ici dans le cadre de ses compétences générales de maintien de la salubrité et de la sécurité publique. Elle endosse alors la responsabilité de maître d'ouvrage, c'est-à-dire de financeur et de décideur - en centralisant les aides et les

---

[294] La protection des populations est assurée en contrôlant la circulation des eaux excédentaires par diverses opérations concrètes : la réalisation d'ouvrages qui remplissent des fonctions de cantonnement (digues et barrages), de ralentissement des crues (seuils et «épis») ou d'accroissement de la capacité d'évacuation (chenal, cuvelage du lit de la rivière, dégagement du lit majeur) ; la conduite de travaux plus légers visant à supprimer les obstacles gênant l'écoulement (par le nettoyage du lit après les crues et son entretien régulier) ou à prévenir l'érosion des berges menacées par le courant (entretien et consolidation des rives par enrochements, etc.).

[295] La loi de 1898 et différents décrets d'application fixent les droits et devoirs des riverains dans ce cas.

subventions d'autres collectivités (départementales et régionales en particulier) et de l'État.

Un troisième type d'intervenant est constitué par les syndicats intercommunaux d'aménagement et d'entretien de rivières. Très tôt ces structures deviennent la forme dominante d'organisation de l'action publique dans les Bouches-du-Rhône et pour ce secteur. Elles couvrent, au début des années quatre-vingt, les principaux fleuves côtiers (Cadière, Arc, Touloubre, Huveaune) partiellement ou complètement. Chacun de ces établissements publics assume la fonction de maître d'ouvrage et regroupe les communes qui acceptent le transfert de leur compétence en matière d'aménagement et d'entretien des rivières (en même temps qu'une participation à son budget).

Si la démarche de regroupement communal peut être juridiquement ordonnée par le préfet, celui-ci agit rarement sans l'accord des communes concernées et ne recourt à la contrainte que lorsqu'un quasi-consensus est atteint (à l'encontre par exemple d'une commune demeurée rétive[296]).

> Les syndicats affichent des profils dissemblables et évolutifs, du fait de la difficulté à trouver un accord entre communes. Le syndicat d'entretien crée sur la Touloubre en 1972 réunit six communes de l'aval et mène des opérations de restructuration du cours d'eau à partir de cette date. Il n'étend son action à l'ensemble du bassin-versant qu'à partir de 1998. Sur l'Arc, le syndicat est constitué en 1982 après plusieurs années de discussions entre l'État et treize communes riveraines du cours d'eau. Après plusieurs tranches de travaux, son action s'élargit à partir du milieu des années quatre-vingt à la lutte contre la pollution et la protection des milieux aquatiques. Enfin, dans le cas de l'Huveaune et de la Cadière, les syndicats regroupent uniquement des communes de l'aval. Créés en 1964, ils ont conservé cette forme à ce jour.

Les services de l'État et le corps préfectoral jouent un rôle déterminant dans la création de ces structures. Les sous-préfets s'emploient inlassablement à atténuer les clivages qui divisent ordinairement les communes (politiques, sociaux et économiques, géographiques et historiques, etc.), aidés dans cette tâche par les argumentaires financiers et techniques que développent les services techniques (DDE, DDAF) liant l'octroi de subventions à une action d'aménagement collective. Comme dans le cas des syndicats d'eau potable ou

d'assainissement durant les décennies précédentes, il s'agit ici de faire émerger des regroupements institutionnels drainant des ressources suffisantes pour financer la politique d'équipement lancée par l'État.

B. L'élu et le fonctionnaire

Les décisions fixant le contenu des travaux se fondent sur la conjonction de deux types de compétences : celles de l'élu, porteur des demandes de la collectivité et celles du technicien, détenteur du savoir spécialisé en la matière. Le premier dispose du pouvoir d'engager les ressources de la collectivité tandis que le second en oriente l'usage par le cadrage préalable des problèmes et la délimitation de la gamme des solutions possibles.

Dans le département, le processus de décision où s'articulent ces compétences fait s'associer de façon étroite l'État déconcentré et les collectivités locales.

Dans la plupart des cas, les demandes de la collectivité sont représentées par l'élu communal tandis que la part technique des décisions revient aux agents du Ministère de l'Agriculture ou de l'Équipement - et en particulier à ceux des subdivisions territoriales de ce dernier. Le principal et souvent le seul interlocuteur des maires de communes rurales demeure ainsi l'ingénieur subdivisionnaire de l'Équipement ou le représentant des services de l'Agriculture. Dans les structures intercommunales, le Président du syndicat relaye les demandes des autres élus et débat directement avec l'agent de l'État. Lorsque les communes ont les moyens de leur indépendance technique, comme dans le cas des agglomérations (Marseille, Aix-en-Provence) ou de certaines villes moyennes (Salon-de-Provence, Berre), leur autonomie opérationnelle ne brise pas pour autant le lien, les services devant maintenir des échanges avec l'État pour garantir la validité réglementaire de leurs décisions[297]. Le cercle décisionnel est dans tous les cas particulièrement resserré, puisqu'il met face à face un élu - éventuellement assisté de ses techniciens - et l'agent de l'État, qui détient une double compétence territoriale et technique.

L'échange instauré se caractérise aussi par sa *stabilité*. Elle est due d'abord à la permanence du recours des collectivités à l'aide technique de l'État, y compris après la décentralisation. Les élus souhaitent rarement défaire les liens qui les unissent sur ce plan

---

[296] C'est le cas de la commune de Ventabren lors de la constitution du syndicat de l'Arc en 1982.

[297] Plus que le contenu des textes, il s'agit pour les techniciens de connaître l'interprétation spécifique qui en est faite par le ou les agents de l'Etat chargé du contrôle de leurs actes, et donc d'anticiper sur cette interprétation.

aux services étatiques, dispensateurs d'un véritable service de proximité où se mêlent, indissociablement, les prestations d'ingénierie, les conseils en matière réglementaire et une assistance technique continue. Les maires recourent de façon occasionnelle à des sources d'expertise externe, en faisant appel à des bureaux d'études privés ou semi-publics[298]. Mais il s'agit plus de compléter ou de contrebalancer la relation avec la puissance étatique que de la contourner.

Un autre facteur de stabilité réside dans le monopole que détiennent les maires en matière de décision. La pérennité de la coalition qui définit le programme d'intervention contre les inondations de l'Arc en offre un exemple. De 1982 à 1989, le président du Syndicat et le Directeur Départemental de l'Agriculture définissent seuls la politique menée, sans réelle intervention d'autres acteurs. Seules les communes adhérentes au syndicat expriment leur avis (sous forme de demandes de travaux) lors des consultations préalables aux prises de décision. En outre, cette configuration demeure inchangée lorsque le syndicat de l'Arc élargit ses missions à d'autres objectifs (qualité de l'eau et des milieux) et associe de nouveaux partenaires (Agence de l'eau, Ministère de l'Environnement). Malgré ces évolutions, le choix des interventions à mener demeure le domaine réservé du pouvoir communal, encadré par l'État, et se signale durant une décennie par l'absence de changement dans les orientations de l'action commune[299].

Cette inscription de l'activité technique dans l'espace local dépend en fait de la forte relation qui s'établit entre l'élu et son conseil technique, qu'il s'agisse du subdivisionnaire ou d'un bureau d'étude privé. Il est intéressant de constater par exemple que nombre de ces organismes, conduisant des études pour les collectivités locales demeurent attachés à un territoire pour des périodes longues, qui dépassent la dizaine d'années. Ainsi, les hypothèses, les calculs et le programme d'action élaborés en 1977 par le bureau d'étude de la SCP sur l'Arc constituent la « bible » de l'action du syndicat jusqu'à la fin des années quatre-vingt. D'autres bassins versant comme la Touloubre sont dans une situation similaire. Les bureaux d'études bénéficient dans ce cas des connaissances accumulées et des relations privilégiées qu'ils ont nouées avec les responsables locaux, ce qui tend à leur offrir des « chasses gardées ». La permanence des relations entre élus et techniciens favorise une imbrication étroite entre activités techniques et politiques à cet échelon.

---

[298] Par exemple le CETE (Ministère de l'Equipement) , le bureau d'étude de la SCP ou des sociétés privées (Darragon conseil).

[299] De fait, seul un changement politique à la tête du syndicat viendra modifier ces orientations à la fin des années quatre-vingts.

C. La prédominance de l'option aménagiste

Le contenu des programmes d'intervention porte la trace de cette collaboration entre pouvoirs technique et politique, comme le montre l'étude de ceux mis en œuvre dans les années soixante (pour l'Huveaune et la Cadière) ou au cours des décennies suivantes (Touloubre et Arc dans les années soixante-dix et quatre-vingt).

Dans le cas de l'Arc, cette double logique apparaît nettement et se traduit par une articulation entre deux types d'orientations.

Une première orientation de nature technicienne est fondée sur la promotion d'une action structurelle sur le cours d'eau et l'optimisation de sa fonction d'évacuation. Le problème principal auquel doit répondre l'action publique, du point de vue de l'agent de l'État, est la capacité d'écoulement insuffisante du cours d'eau, au sein d'un « *milieu de plus en plus urbanisé, où sa fonction se réduit à celle d'un collecteur d'évacuation des eaux de ruissellement et des eaux usées* »[300]. Dans cette perspective, les nuisances dues aux crues sont liées à l'accroissement des eaux pluviales, conséquence inéluctable de la croissance de l'urbanisation, des infrastructures et des surfaces imperméabilisées. Le caractère inexorable de ces évolutions désigne en retour la rivière comme le principal problème, en tant que « *goulot d'étranglement* » dans le développement du territoire. Ainsi, la première étude de diagnostic des inondations de l'Arc porte principalement sur la relation entre l'urbanisation et la capacité d'évacuation de son lit, avant de proposer des solutions pour adapter la seconde à la première[301]. L'objectif concret de la lutte contre les inondations est donc d'assurer la bonne circulation des eaux, de la façon la plus efficace possible.

Le choix des solutions à privilégier pour répondre à cet objectif revient pour l'essentiel aux services de l'État, en particulier aux agents de l'Équipement ou de l'Agriculture. Chargés des réseaux et des équipements liés aux activités productives (irrigation, drainage et adduction d'eau, routes et autoroutes), les techniciens puisent à cette source pour définir les solutions qu'ils appliquent à ce nouveau problème que posent les rivières.

---

[300] M. de Zélicourt, sous-préfet d'Aix-en-Provence, qui résume ici une vision largement partagée par les services de l'Etat (compte rendu, réunion du 9 janvier 1974)

[301] Les étude faites en 1977 sur l'Arc mettent en relation le «devenir du bassin-versant» (en matière d'urbanisation, fonction de la superficie des zones constructibles) et la capacité du cours d'eau à évacuer les eaux pluviales ainsi accrues. Il s'agit donc non seulement d'évaluer les masses d'eau que la rivière ne parvient pas à évacuer mais aussi celles générées dans le futur, sur lesquelles il faut anticiper.

Leur formation technique, leur pratique quotidienne comme les modes de raisonnement qui leur sont familiers, les orientent spontanément vers des solutions infrastructurelles :

> « *Il y a 30, j'étais dans un service infra (Infrastructures), et j'entendais déjà parler de l'aménagement de la Cadière. il y avait une cellule, à Marignane où ils travaillaient déjà la- dessus, ils voulaient absolument l'aménager, au sens de la calibrer, enlever les obstacles, nettoyer, et même changer le lit* » (agent de DDE)

> « *Globalement les équipes qui prennent en charge ces problèmes n'ont pas les qualifications. souvent ce sont des gens qui ont fait des routes….* « (ingénieur de bureau d'étude public)

Leur appréciation du problème les conduit donc à privilégier la construction d'ouvrage visant à évacuer l'eau, « *comme s'il fallait s'en débarrasser le plus vite possible* ». Cette croyance dans l'efficacité de la technique n'est pas l'apanage des fonctionnaires. L'ouvrage tend à devenir la principale incarnation du bien commun local :

> « *L'État a fait croire aux collectivités locales que le risque inondation on pouvait s'en garantir. avec des travaux, des recalibrages, endiguement, le tout c'était de trouver de l'argent, mais le problème on pouvait le résoudre. On fait les travaux, on recalibre. C'est le truc ponctuel et simple, et visible. Ça plaît aux élus et aux gens, on s'est occupé du problème* » (ingénieur de bureau d'étude)

Très tôt, cette retraduction « infrastructurelle » du problème est étayée par le discours des hauts responsables de l'État. Au début des années soixante-dix, la question des inondations est replacée à l'intérieur d'une thématique plus large, relative au développement local. Pour ne pas obérer la croissance, la puissance publique doit désormais s'occuper des espaces aquatiques, jusque-là délaissés par la politique d'équipement :

> « *Il y a nécessité de mettre en œuvre rapidement une politique globale d'aménagement des cours d'eau face à l'urbanisation qui amplifie les effets des intempéries ; la présence de constructions à proximité des zones inondables ; la carence des propriétaires riverains, responsables de l'entretien des rives des cours d'eau (…) Le département [doit donner] la priorité dans les années à venir au programme d'aménagement des cours d'eau plutôt qu'à la voirie départementale* » (Sous-préfet d'Aix-en-Provence, 18 novembre 1973)

Sur un autre plan, cette problématisation de l'aménagement des cours d'eau comme évacuateurs de crues a aussi des effets sur la façon de penser et de discuter sur le

problème. De ce fait, les calculs, les données et le lexique de l'hydraulique prédominent largement dans ce domaine. L'inondation de référence et le niveau de sécurité recherchés sont exprimés en termes de « *débit de projet* », c'est-à-dire de masse d'eau à faire circuler dans la rivière. La recherche de la *performance hydraulique* est au cœur de l'action publique, qui se focalise sur les chiffres d'évacuation en mètres cubes par seconde (tel équipement équivaut à « *200 m3/s* » tel chenal ou galerie offre « *100 m3/s supplémentaires* », etc.)

Ces chiffres de débit résument à eux seuls la nature de l'inondation : la pluralité de ses manifestations concrètes, tout comme celle des effets engendrés par les actions correctives n'apparaissent pas dans les délibérations. Les calculs qui permettent d'opérer ces quantifications ne sont pas davantage mentionnés, écartés au profit de la seule mention du nombre de m3/s en jeu.

Une seconde orientation propre aux acteurs politiques se greffe sur cette préférence accordée à un programme infrastructurel fondé sur les calculs de l'hydraulique quantitative. Elle privilégie des actions plus ponctuelles, où prédominent une perception et un traitement localisé des problèmes d'inondation. Alors que l'objectif dans le premier cas relève de l'aménagement du territoire, il s'agit ici d'assurer la faisabilité politique de l'action projetée par les administrations. L'équipement doit aussi répondre aux *desiderata* des acteurs territoriaux. Dans cette seconde orientation, l'action publique vise explicitement à « *rallier les communes hésitantes* » qui s'opposent à l'action collective[302] en intégrant des opérations plus circonscrites et visibles. Ce compromis entre logique technique et logique territoriale est d'ailleurs la condition *sine qua non* de l'intervention des syndicats intercommunaux.

> « *Cette politique, que le syndicat a décidée, permet, avec des crédits annuels fortement limités, et tout en respectant la règle qui consiste sur une rivière à travailler de l'aval vers l'amont, de donner quelques satisfactions aux communes de l'amont, de telle sorte qu'elles ne remettent pas en cause l'existence même du syndicat* »[303].

La grille de lecture « hydraulique » des situations se juxtapose ainsi à la vision individualiste du problème, qui accorde un degré de priorité élevée aux nuisances

---

[302] Directeur départemental de l'Agriculture, note du 20 juillet 1983

[303] Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc, compte-rendu du comité syndical du 20 juillet 1983 et du 16 décembre 1983.

localisées qu'amène l'inondation. Il s'agit moins de réguler la rivière que de répondre aux débordements vécus comme autant de catastrophes individuelles. L'objectif affiché est donc l'éradication de la menace qui pèse sur chaque riverain et sur ses biens

Pour répondre à ces demandes ponctuelles par définition, les solutions qui complètent les programmes structurels se concentrent sur la protection des zones habitées, voire sur un bâtiment ou un équipement isolés[304]. Les aménagements sont ici destinés à éviter les débordements à des endroits estimés prioritaires et toujours très localisés. Il s'agit pour les élus de répondre aux demandes de leurs administrés (protéger telle ou telle maison, propriété agricole, ou zone artisanale) autant que de sauvegarder le patrimoine et la voirie municipale. L'approche étatique axée sur la circulation des masses d'eau et la gestion d'un débit global ne suffit pas ici : il faut résorber les « *points noirs* » de chaque commune, correspondant à une menace tangible, éprouvée individuellement : tel affouillement de berges, tel arbre obstruant le lit ou telle digue dont la fragilité est préoccupante. Il faut apporter des solutions concrètes à des revendications spécifiques.

Malgré des finalités et des principes de visions divergentes[305], les deux orientations - l'aménagement d'ensemble et la protection localisée - sont en permanence articulées dans la programmation des interventions.

Dans le cas de l'Arc, le programme des travaux élaboré en 1984 prévoit la transformation structurelle du cours d'eau, via un chenal d'évacuation de crue (qui vise d'ailleurs à fixer « *un débit déterminé permettant de pallier à toutes les crues* ») et, dans la même page, un ensemble de « *travaux urgents* » ou de « *petits travaux* », planifiés le long du cours d'eau.

La poursuite de ces objectifs techniquement hétérogènes s'enracine en fait dans une croyance commune dans la nécessité et l'utilité d'une intervention correctrice, quelle que soit sa forme. Les élus comme les riverains exigent des protections rapprochées mais soutiennent aussi dans leur très grande majorité la position des services de l'État, réclamant une action vigoureuse sur le cours d'eau pour répondre à l'évolution

---

[304] Le programme d'aménagement hydraulique de l'Arc chiffre ainsi dans deux catégories distinctes, d'un coté, les aménagements d'ensemble, et de l'autre, «les endiguements pour les lieux habités et constructions isolés (ainsi que) les zones agricoles localisées», dont les élus doivent décider de l'opportunité, au cas par cas.

[305] Par exemple, la réalisation d'ouvrages localisés ne fait souvent que déplacer les problèmes, en les aggravant parfois, si la vitesse de l'eau est accélerée; tandis que la construction d'aménagements d'ensemble réduit a minima la part des opérations de protection, quand elle n'oblige pas à les reporter à plus tard.

urbanistique et socio-économique du territoire[306]. Ce consensus sur les finalités explique d'ailleurs que les débats se focalisent essentiellement sur les questions de gestion : financement à trouver et charges à partager, subventions à répartir, travaux à distribuer, notamment entre communes d'amont et d'aval. Le sens de l'action collective n'est pas (ou plus) un enjeu.

Cet accord sur la nature de l'action à mener permet aussi de comprendre pourquoi l'action collective n'est pas remise en cause, en dépit du constat de ses faiblesses et de ses ratés. L'entente sur les finalités de l'action tend à conforter les choix initiaux et à les reconduire alors même que les résultats sont ambivalents, voire négatifs. L'efficacité des équipements est en effet mesurée à l'aune de leur capacité à évacuer *le « débit de projet »* pour lequel ils ont été calibrés, et non par leur efficacité sur les *crues réelles*. Ainsi, le débordement des ouvrages par un débit supérieur à celui prévu ne remet pas en cause l'équipement, du moins pour les techniciens ; il incite au contraire à réévaluer à la hausse la prévision et à augmenter la taille de l'ouvrage, à concurrence des financements disponibles. De même, si de nouveaux terrains sont inondés, notamment à cause des ouvrages déjà construits, la démarche impose d'améliorer l'équipement de ces zones, dès lors qualifiées de « *non-couvertes* ».

Par une inversion de la logique ordinaire, la persistance, voire l'aggravation des dégâts dus aux inondations, ne remet pas en cause le dispositif mais justifie au contraire son extension et sa généralisation. Chaque événement souligne la nécessité de poursuivre et d'approfondir l'effort engagé jusqu'à son terme, c'est-à-dire un équipement « *complet* » de la rivière et sa transformation en collecteur efficace des eaux du bassin-versant. Le principal problème est en définitive de trouver les financements nécessaires à ce projet, en particulier auprés des communes.

D. L'ancrage local des cadres de référence

Le calibrage des actions et le choix d'un niveau de sécurité collective se trouvent aussi au croisement des deux orientations décrites. Dans l'approche hydraulique, l'inondation de référence correspond à un « *débit de projet* » qui détermine en retour la dimension des ouvrages à construire. En pratique, ce débit est fixé systématiquement au niveau de

[306] Les élus et les représentants des riverains s'accordent à voir dans l'inondation un effet du développement économique et de la croissance urbaine ; cependant, contrairement aux agents de l'Etat, ils localisent plus

l'inondation dite « *décennale* », c'est-à-dire la norme technique nationale qui joue un rôle quasi officiel dans ce domaine. La « *référence décennale* » sert par exemple pour évaluer l'opportunité et le dimensionnement des travaux sur les différents tronçons de l'Arc, qu'ils soient en zone urbaine ou rurale[307]. Des multiples variations existent par rapport à cette règle, soit que le caractère rural du territoire ou la faiblesse des moyens communaux conduisent à modérer cette exigence (ramenée alors au niveau quinquennal) ; soit que les communes disposent des moyens suffisants pour dépasser ce niveau, notamment sur des tronçons très urbanisés où les enjeux en termes économiques et de protection des personnes justifient à leurs yeux un surinvestissement (cas de l'Huveaune et de la ville d'Aix-en-Provence par exemple). Mais en définitive, c'est la référence décennale qui fait office de standard, par rapport auquel chacun se situe dans la programmation des travaux. Composante de la culture technique, commune aux services de l'État et aux bureaux d'études, ce standard assure une certaine continuité dans l'action menée au travers du territoire, tout en laissant la souplesse nécessaire pour offrir à chaque territoire une solution adaptée.

Section 3 Réguler les comportements : l'action réglementaire

L'action publique de lutte contre les inondations se fait aussi par le biais d'actions de type réglementaire, et s'organise autour de deux axes : d'une part la production de documents d'urbanisme visant à informer sur le danger d'inondation, à édicter éventuellement des prescriptions (zonages des POS communaux, PSS et PER de l'État – plans de gestion ou de lutte contre les inondations) ; d'autre part, la conduite d'une police administrative spécifique au cours d'eau, supervisant notamment les aménagements ou travaux susceptibles de modifier le régime ou l'écoulement des eaux. Du point de vue de l'analyse, ces deux instruments peuvent être rapprochés dans la mesure où ils relèvent d'un même mode d'action. Tous deux reposent sur le contrôle et la modification des comportements par l'imposition de règles et la délivrance d'autorisation au cas par cas par l'administration.

---

précisément les responsables (société d'autoroute, barrages, zones commerciales) et demandent une participation à ces acteurs.

[307] Société du Canal de Provence, *Etude hydraulique*, 1977

A. Le couplage entre élus et techniciens d'État

La prévention des inondations au travers des règlements d'urbanisme relève de la responsabilité des élus communaux en collaboration avec les agents territorialisés de l'État, mais cette coopération varie selon la taille de la commune. Dans leur quasi-totalité, les communes du département sont dotées de POS, dont certains mentionnent des zones soumises à inondation. La plupart des petites communes sont aidées dans la réalisation de ces documents par les subdivisions territoriales du ministère de l'équipement. Celles-ci leur prêtent aussi assistance pour la délivrance des certificats d'urbanisme et des permis de construire. Les subdivisions du département apportent un support technique général et réalisent pour les communes la « *gestion-instruction* » des dossiers des pétitionnaires. Une petite minorité de villes dispose de services suffisamment étoffés pour ne pas avoir besoin de l'État (cas de Berre, Salon de Provence, Aix-en-Provence, Marseille). Elles demeurent cependant dépendantes au plan réglementaire puisque l'État peut toujours, en principe, soumettre leur décision au contrôle de légalité.

Quelle que soit la configuration de mise en œuvre, les agents qui assurent l'exécution de ces missions réglementaires agissent sous le contrôle des pouvoirs territoriaux ou des échelons administratifs correspondants. Les petites communes définissent leur politique d'urbanisme réglementaire en accord avec l'ingénieur subdivisionnaire de l'Équipement, et/ou son équivalent de la DDAF en charge des travaux publics. Les communes plus importantes réalisent en interne les arbitrages liés à la conduite de ces politiques. Dans les deux cas, les choix de délimitation des zones inondables et la place de l'action réglementaire sont fixés par les élus et/ou les services techniques territorialisés de l'État.

Ces décisions sont d'autant plus localisées que les services de l'État concernés agissent comme un isolat indépendant à l'intérieur de leur structure administrative. L'organisation étatique dans ce domaine se signale en effet par une large délégation du pouvoir décisionnel aux échelons les plus proches du terrain, qui bénéficient traditionnellement d'une grande autonomie par rapport à leur hiérarchie directe - siège départemental des DDE, et *a fortiori* vis-à-vis de l'administration centrale[308].

Dans les Bouches-du-Rhône, cette indépendance est particulièrement affirmée, en regard de la situation d'autres départements. Les relations entre échelons hiérarchiques

[308] Sur ce point, les analyse de J.-C Thoenig restent d'actualité voir *L'ère des technocrates. Le cas des ponts et chaussées*, L'Harmattan, 1987. Voir également des remarques convergentes dans l'ouvrage de H. Reigner, *Les DDE et e politique. Quelle co-administration des territoires*, . Ed. l'Harmattan, 2002.

s'établissent moins sur le mode de l'autorité et de la contrainte que sur celui de l'échange informel entre égaux. Comme le note un agent de la DDE : pour les questions relatives à la construction en zone inondable

> « *Les subdis qui se posaient des questions nous consultaient et ceux qui s'en posaient pas, ou qui voulaient pas qu'on les ennuie avec des règles à la noix, ne nous consultaient pas* ». (agent de DDE)

Chaque subdivision peut ainsi définir ses propres orientations dans la conduite concrète des activités réglementaires, de l'encadrement des POS à l'instruction des permis de construire. L'ingénieur subdivisionnaire agit, selon l'expression d'un observateur, comme un véritable « *baron* » local qui gère son territoire et les programmes d'action publique dont il a la charge, en liaison avec « ses » élus.

La liberté de manœuvre de ce réseau territorial s'accroît également du fait que le « contrôle de légalité » des décisions prises est en grande partie inopérant. Le suivi des décisions par les services du siège de la DDE souffre du manque d'intérêt au sein des préfectures pour cette tâche, qui ne disposent pas des moyens nécessaires à son exécution[309]. En définitive, seuls quelques rares dossiers signalés font l'objet d'un examen par les échelons supérieurs, pour des cas jugés problématiques, généralement en raison d'intérêts politiques ou économiques importants.

L'autre volet de l'activité réglementaire, la police administrative des cours d'eaux, fait aussi l'objet d'une délégation importante de responsabilités aux agents de terrain. En droit, deux services se partagent l'exécution de ces missions : depuis 1987, la DDAF est compétente pour les autorisations de travaux ou les aménagements dans le lit mineur du cours d'eau (réalisation de seuils, barrages, digues, remblais) tandis que la DDE détient un mandat similaire sur le lit majeur[310].

Dans la pratique, les agents qui interviennent spécifiquement sur ces tâches sont au nombre de trois à quatre. De nouveau ce sont les subdivisions et leurs agents qui constituent le support réel de l'action de régulation (instruction des dossiers d'autorisation,

---

[309] Voir J-.C Hélin, «Le contrôle de la légalité des actes locaux en France», AJDA, n°10, octobre 1999 mentionne les «critiques quasi unanimes» que ce contrôle attire. Prenant précisément l'exemple des Bouches-du-Rhône, il rappelle que les services de la DDE reçoivent 60 dossiers soumis à ce contrôle par jour, soit un mètre linéaire à traiter.

[310] Cette répartition des missions s'est substituée au tronçonnement administratif antérieur des cours d'eau, établie en fonction du statut plus ou moins «urbain» (DDE) ou «rural» (DDAF) de chaque section.

suivi de l'exécution des décisions et des mises en conformité, constat des éventuelles infractions, etc.).

Par ailleurs, ces pratiques réglementaires ne font pas l'objet d'une coordination ou d'une animation spécifique au niveau départemental, *a fortiori* régional ou de bassin. Les instances qui pourraient en théorie jouer un rôle en ce sens (commissions thématiques des contrats de rivières, Comité technique régional de l'eau, services régionaux) n'ont pas de pouvoir ni n'exercent d'influence sur les activités des services ou des agents[311]. Chaque unité administrative est de ce fait libre d'agir de façon autonome, en s'adaptant aux conditions prévalant localement.

B. La force du statu quo : l'échec des PER

Ce contexte organisationnel a des effets notables sur la mise en œuvre des politiques réglementaires de l'État. La forte territorialisation du réseau de mise en œuvre installe un *statu quo* que les directives centrales échouent à faire évoluer.

L'exemple des PER est en particulier intéressant de ce point de vue en ce qu'il illustre l'échec des tentatives d'imposer une appréciation homogène du danger d'inondation. Il révèle en creux la logique qui gouverne le dispositif, où se signale un décalage important entre les objectifs affichés et les moyens alloués. L'ambition des procédures PER lancées en 1982 est d'accroître l'emprise réglementaire de l'État sur l'urbanisme communal lorsque la menace le justifie. Il s'agit alors de délimiter les espaces soumis à des prescriptions spécifiques du fait des risques encourus. Les principales zones concernées dans les Bouches-du-Rhône se trouvent à l'aval des cours d'eaux torrentiels comme la Touloubre (communes de La Barben, Pelissane, Grans, Salon-de-Provence) ou l'Arc (agglomération de Berre) et dans les zones urbaines menacées par les débordements (Aix-en-Provence - Marseille).

Cependant, les services réglementaires des directions départementales qui prennent en charge cette politique apparaissent structurellement sous-équipés et privés des moyens nécessaires pour accomplir leurs tâches. Au plan organisationnel, les bureaux qui s'occupent successivement de ce dossier au siège départemental de la DDE, se caractérisent par la modestie de leurs moyens.

---

[311] On rappelle que l'on traite ici de la période avant 1993-94, c'est-à-dire avant la mise en place des DIREN, des Missions interservices de l'eau, ou des schémas d'aménagements et de gestion des eaux.

Entre 1985 et 1986, un fonctionnaire en charge des études générales et des statistiques lance une première série de procédures PER. Mais il ne peut assurer un suivi réel de ces dossiers, qui sont de fait laissés en suspens. Deux ans plus tard, un autre bureau chargé de l'urbanisme réglementaire prend de nouveau l'imitative et se saisit à son tour de cette mission. Les moyens mobilisés sont à peine supérieurs puisque, durant cette période, deux agents s'y attellent à temps partiel - leur mission principale étant le suivi de l'urbanisme d'État sur plus de soixante communes. Le dossier est de toute évidence à la fois ingrat et épineux, peu gratifiant et lourd à gérer :

> « *le chef de service à l'époque nous disait, vous avez tort de vouloir prendre ça vous aurez des ennuis*. » (agent DDE, service juridique).

> « *Ça prend des mois. On n'a pas de mesures qui nous permettent de dire que pour une zone de tant d'hectares, tel risque on prend tant d'heures. Mais on y passe un temps fou*. » (id).

Privés d'un soutien franc de leur hiérarchie, ces agents ne peuvent pas non plus beaucoup compter sur l'aide de l'administration centrale qui a promulgué les textes à appliquer. De leur point de vue, l'administration centrale (ici la Délégation aux Risques Majeurs - DRM) n'envoit pas de « signaux forts ». La conduite des politiques locales se fait donc à vue, en fonction des moyens disponibles et des orientations gouvernementales, qui fluctuent au gré de l'actualité et des événements médiatiques :

> « *Si on ne prenait que les écrits des différents ministres, on peut dire qu'il y a eu une forte volonté ministérielle de s'occuper du risque inondation ; mais si on prend l'ensemble des textes des ministres on voit que c'est noyé à l'intérieur (…) Il n'y a jamais eu de priorités réellement affichées, donc il fallait sentir non pas le vent, mais d'où venaient les crédits (…) de ce point de vue, il faut le dire, les catastrophes naturelles dans le monde nous ont beaucoup aidés ; comme Vaison et Nîmes, qui ont été des catastrophes totales* » (agent DDE, service juridique).

La fragilité du soutien apporté par l'administration centrale prive aussi les services de fondements normatifs solides. Les seuils et les critères de définition des zones inondables restent flous, mouvants et peu légitimes. La position des agents représentant l'État est fragilisée lors des demandes de mise en conformité adressées aux communes :

> «*On avait fait prescrire par le préfet dans les 86-87, un certain nombre de PER et il n'y avait pas de normes à l'époque, on ne savait pas le niveau de crue à prendre etc. (…) On n'est pas arrivé à s'en tirer, compte tenu des incohérences (…) Il y*

avait d'autres priorités, Vaison n'était pas intervenue, on a laissé coulé » (agent DDE, service juridique).

En définitive, le manque d'assise technique solide, la faiblesse institutionnelle, la modestie des moyens humains et financiers face à une tache considérable, débouchent sur le quasi-échec des PER inondation Un *statu quo* prolongé s'installe, qui laisse aux communes leur liberté de choix. Dans le département, les dossiers lancés en 1985 et pour certains réactivés au début des années quatre-vingt-dix sont toujours en suspens au début de 1993.

Les agents de la DDE qui suivent les procédures PER ne sont pas les seuls à souffrir de cette configuration administrative adverse : le bureau chargé de la police de l'eau de la DDAF rencontre des difficultés similaires. La demande explicite « *d'intervention forte* » formulée par un agent face aux risques d'inondation[312] reste sans réponse bien qu'y soit souligné le caractère « *préoccupant pour la sécurité des personnes* » des problèmes de l'eau, avertissement assorti d'une série de propositions sur les travaux et actions réglementaires à mener. Là encore, le coût des actions à mener, la faiblesse des moyens disponibles, et d'autres priorités qui accaparent la DDAF (1988-92 sont des années de sécheresse prononcée) font que la proposition ne reçoit pas d'écho favorable et reste sans suite jusqu'en 1993-94.

Dans les deux cas, les efforts engagés butent sur l'absence de réallocation de ressources d'intervention et de changement net des priorités de l'administration locale. Les politiques de l'État central et celles défendues au niveau départemental par certains agents ou services n'obtiennent pas les moyens qui seraient nécessaires pour assurer leur diffusion aux échelons d'exécution. Une logique de non-décision gouverne ainsi l'action publique : grâce aux efforts de certains agents, des procédures de prévention réglementaire des inondations sont lancées et suivies. Mais en l'absence de choix sur les priorités et d'un engagement univoque de l'autorité étatique, les pratiques territoriales antérieures se maintiennent. Les deux logiques d'action coexistent dans l'État, non sans ambiguïtés ni difficultés.

[312] Note à l'attention du DDAF, datée de mai 1989 concernant les problèmes posés par l'eau dans le département.

C. Une référence normative absente

Une des conséquences importantes de ce fonctionnement administratif local réside dans la disparité entre communes dans la définition des zones à risque, des niveaux de référence choisis et des prescriptions imposées.

En premier lieu, le découpage des zones inondables varie fortement selon les communes, comme l'illustre une étude réalisée sur les POS communaux dans le département en 1989. La délimitation des zones inondables change précisément à la frontière entre les territoires communaux [voir document hors-texte] sans justification géologique. Ce sont donc les politiques conduites par les communes qui aboutissent à des calculs et à des dessins différents des mêmes « zones inondables ». Les prescriptions qui s'appliquent sur ces zones sont également d'une grande diversité :

Sur les dix communes riveraines de la Touloubre, cinq ne mentionnent pas de zone inondable dans leur POS. Parmi les cinq restantes, trois préconisent une constructibilité sous conditions tandis que deux optent pour l'inconstructibilité totale. De nombreuses « *trouées* » dans le zonage sont également identifiables. Sur l'Arc, parmi les huit communes qui mentionnent une zone inondable (sur treize au total), plusieurs n'avancent aucune prescription ou traitent le problème dans les dispositions générales du POS. Lorsque l'inconstructibilité est retenue, certaines exceptions sont prévues (trois cas).

Concernant les mesures préventives visant à la maîtrise du ruissellement, les documents ne portent que des dispositions à contenu faiblement normatif et dont le statut reste marginal. Lorsque la question est évoquée, elle reste cantonnée aux « annexes sanitaires » ou au rapport de présentation des POS, qui n'ont pas de valeur légale mais indicative. La plupart des cartes attachées aux POS ne mentionnent pas le réseau d'assainissement pluvial, ni ne portent d'indication du relief, ce qui empêche les agents d'évaluer la circulation des eaux, de façon même approximative, lors de l'instruction des permis de construire. De manière plus générale, les indications réglementaires restent souvent imprécises et autorisent toutes les interprétations :

> « *Dans le règlement du POS depuis 30 ans, vous prenez n'importe quel POS, vous avez le même type de rédaction, pour les zones NA, UB, UD, vous trouverez les mêmes phrases bateau, « Il conviendra de mettre en place les dispositifs adaptés pour assurer l'écoulement normal de l'eau »… ; qu'est ce que c'est « adapté » et « normal », c'est la porte ouverte à n'importe quoi* ». (agent DDAF).

En outre, même dans les cas où des délimitations de zones existent, elles ne sont pas fondées sur des études mais sur l'appréciation locale des espaces inondés. Compte tenu de la faiblesse des crédits avancés par l'État et de la réticence des communes, seules un petit nombre d'études a pu être réalisé durant ces années (par exemple dans le cadre des procédures PER).

La DDE regrette ainsi jusqu'au début de l'année 93 que « peu de données soient disponibles sur le département en matière de connaissance des crues ». Quand elle existe, la connaissance concernant le parcours des eaux et les zones d'inondations (tracés des lits moyens et majeurs) est également extrêmement dispersée et parcellaire. Une étude (Bureau IPS'EAU) qui tente d'en faire une synthèse mentionne huit types de sources pour 24 communes - des études hydrauliques sur basssin-versant, ou par communes, des documents des bureaux d'études ou de la DDE ; en sus des levés de crue ou d'analyses géomorphologiques faites à l'occasion ou antérieures.

La situation se caractérise donc par une base de connaissance floue, un cadrage normatif relativement lâche et disparate, et une grande diversité des politiques réglementaire de prévention.

Section 4 Le niveau de danger collectivement combattu.

La description des deux types d'intervention permet à présent de recomposer le tableau de l'action publique et de montrer les relations entre les réseaux qui y participent. Dans l'ensemble, cette action est marquée par la prédominance des opérations d'aménagement - ouvrages, équipements, travaux- qui prennent le pas sur la solution réglementaire et s'imposent à son détriment. Cette politique va de pair avec le quasi-monopole d'un groupe d'acteurs sur la politique menée et sur ses objectifs, notamment en ce qui concerne la fixation de l'événement de référence, c'est-à-dire du danger collectivement combattu. L'exigence par rapport à la rivière et son identité sont définies dans ce cadre.

A. Les travaux publics comme orientation dominante de l'action publique

Les solutions de type « ouvrages et travaux » prédominent du fait des choix d'investissements publics privilégiés dès l'apparition du problème des inondations sur la scène publique. Durant les années soixante-dix et quatre-vingt, ces choix favorisent systématiquement les solutions techniques, quels que soient les bassins versant considérés. L'autorité préfectorale, comme les services techniques de l'État défendent et

promeuvent cette option auprès des collectivités locales et, lorsque leur accord est acquis, mettent en place des programmes pluriannuels d'intervention qui absorbent l'essentiel des ressources publiques. Dans le cas de l'Arc, le financement d'une politique de travaux sur la rivière impose ce type d'action à partir de 1982, après la formation du Syndicat intercommunal SABA.

Cette action doit cependant se comprendre en relation avec une action continue de documentation et d'institutionnalisation de la vision avancée par les services de l'État (notamment par des études techniques) qui rendent progressivement évidents et nécessaires les choix à opérer. A l'origine, la controverse domine plutôt : après la survenue des inondations de 1973, la question des causes des crues est largement en débat, en lien avec la répartition des responsabilités entre acteurs publics. Les récits expliquant l'origine et le fonctionnement du phénomène se confrontent sans qu'il soit possible de trancher dans un entrelacs de causes et de raisons invoquées. Cette situation évolue cependant après qu'il y ait légitimation technique d'une hypothèse dominante, réalisée par un bureau d'étude au milieu des années soixante-dix. Sans supprimer les interprétations et les récits alternatifs, qui refont surface régulièrement par la suite, cette interprétation technique valide en grande partie le discours tenu par les autorités publiques et lui donne une base pérenne. Elle tend alors à devenir « l'étude de référence » des services techniques de l'État et progressivement celle aussi des autorités locales. Par son contenu elle fonde aussi la nécessité et la légitimité d'une intervention réparatrice et d'une politique d'aménagement du cours d'eau.

La « bible » du bassin-versant

Réalisé par la Société du Canal de Provence, à la demande de l'administration, "l'étude SCP de 1977" (selon l'appellation courante) structure l'interprétation des phénomènes d'inondation et fixe les bases cognitives nécessaires au développement de la politique à leur endroit. Ce texte fournit le premier cadre d'appréhension du problème en termes globaux et accède de ce fait au statut de référence (certains parlent de « bible ») pour plusieurs années - il est encore cité dans les années quatre-vingt-dix. Financé par les administrations (crédits des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement), l'étude correspondante est réalisée sous le contrôle technique des DDE et DDAF. La connaissance mobilisée à l'occasion est très diverse, constituée notamment de photos aériennes, d'une collecte d'information à partir des documents d'urbanisme des communes (pour mesurer l'urbanisation existante et à venir) et plus classiquement des données hydrologiques sur le débit de la rivière. Les données urbaines permettent par exemple de chiffrer la superficie imperméabilisée du bassin-versant à « 3,7 % ». et évalue sa progression à moyen terme à +50 %, tandis que les calculs hydrologiques établissent précisément le niveau des crues dites quinquennale et décennale.

Le document comprend également des réflexions et des avis de nature non-techniques, qui s'articulent avec les calculs précédents. Il s'agit en premier lieu d'une analyse du cadre

juridique permettant d'établir les responsabilités, cette fois-ci au sens social du terme. Il est noté que si les riverains sont responsables juridiquement, ils sont incapables de remplir leurs obligations et qu'il faut donc trouver un maître d'ouvrage s'y substituant (thème souligné par l'État, cherchant à faire financer la politique de lutte par les collectivités locales). En second lieu, les rédacteurs proposent une nouvelle façon d'appréhender le comportement du cours d'eau et de ses débordements, en introduisant la notion de « lit majeur » pour décrire le champ d'inondation. Celui-ci est, de ce fait, naturalisé (par le lien fait avec le « lit » traditionnel du cours d'eau) ce qui tend à renvoyer la responsabilité (sociale) des dégats d'inondation sur les habitants de ces zones (ou sur les institutions ayant autorisé leur implantation)

L'étude ne parvient pas cependant à fixer les responsabilités des communes du bassin-versant de façon incontestable – comme le souhaitaient les services de l'Etat- du fait de la difficulté à prouver l'accroissement des flux en provenance du bassin-versant (la surface imperméabilisée étant trop limitée pour avoir un effet sur le phénomène). Si le cadre de référence est fixé, il ne désigne pas de façon suffisamment claire les liens de causalités et donc les responsabilités humaines ou collectives. Il faudra cinq années supplémentaires pour que soit mise en place, en 1982, la structure permettant de financer les travaux publics envisagés. L'idée initiale, renforcée et étayée par l'étude se conjugue à ce moment à la pression continue des services de l'État et à la crainte conjoncturelle d'événements climatiques et se concrétise par une création insitutitonnelle[313].

Cette première forme d'institutionnalisation offre aussi un socle sur lequel s'agrègent d'autres soutiens, qui viennent le renforcer et stabiliser à la fois l'institutoin et le discours qu'elle porte. Le programme d'action de lutte contre les inondations voit progressivement sa pérennité assurée en drainant des sources de financement, notamment les offres de subventions de niveau régional et national. Du côté de l'État, la prédominance de cette option s'enracine de façon plus structurelle, dans l'organisation même des services et une allocation préférentielle des moyens en personnels. Les agents travaillant à ces missions dépassent largement en nombre ceux attelés à d'autres fonctions, notamment régaliennes : à titre d'illustration, en DDAF dans les années quatre-vingt-dix, les agents se consacrant aux travaux sont quatre fois plus nombreux que ceux assurant la police de l'eau.[314].

L'action publique est parallèlement marquée par la dévalorisation des solutions réglementaires. Si certains acteurs proposent très tôt de renforcer le contrôle de

[313] L'histoire de cette évolution est décrite plus en détail au chapitre 6.

[314] Cette situation n'est pas étrangère au fait que les tâches de conseil et les missions d'intervention constituent une part importante du financement du service et des personnels, peu dotés par ailleurs en moyens.

l'occupation des zones inondables (par des règlements d'urbanismes) et par la régulation des interventions des particuliers sur la rivière (police des cours d'eau), ces options sont très rapidement écartées. Très peu de moyens sont alloués et les quelques solutions alternatives envisagées (utilisation des gardes-pêche) ne sont pas explorées plus avant. Ce caractère marginal des interventions régaliennes se traduit par des constats répétés de carence administrative dans ce domaine : c'est le cas dès le milieu des années soixante-dix, mais aussi une décennie plus tard[315] (1986). La situation dans les Bouches-du-Rhône ne fait cependant que refléter une tendance plus générale et pérenne de l'administration étatique.

Des effets similaires se font sentir sur les programmes d'intervention alternatifs aux équipements (gestion globale et planification et actions non-structurelles) dont le développement est fortement freiné. L'exclusion de ces solutions alternatives et la marginalisation de l'action réglementaire sont directement liées à la primauté accordée aux solutions structurelles. D'une part, la réalisation du programme rend logiquement caduque les autres options, soit qu'il mobilise toute l'attention et les investissements administratifs, soit qu'il rende superflu, en supprimant le problème, tout effort parallèle. D'autre part, l'objet central du programme reste la production d'infrastructures. Les services en charge ne sont pas spécialisés en matière de risque et n'ont pas de vocation à conduire une action commune dans ce domaine. Leur souci est alors moins d'articuler les différentes composantes de l'action publique que de mener à bien leur propre programme et d'obtenir les financements nécessaires. Dans un contexte de pénurie de ressources, il y a relation de concurrence plus que de complémentarité entre les instruments et les réseaux publics.

B. L'ambiguïté de la notion de « sécurité » dans la lutte contre les inondations

La structuration durable de l'action publique en faveur d'une politique de travaux a des effets importants sur la fixation des contenus de cette politique, par le choix de l'aléa de référence. Etabli par l'administration le niveau d'exigence vis-à-vis de la rivière et de ses débordements découle d'une norme de type technique, la norme décennale, utilisée pour le dimensionnement des réseaux d'assainissement urbain. Le cours d'eau dans ce

[315] Certains bilans des activités réglementaires réalisés durant les années 80 montrent d'ailleurs que les agents de terrains accordent peu de temps et d'attention à ces missions, qui s'écartent de la pratique professionnelle prédominante des services. DDAF, *Rapports sur les activités de police de l'eau*, 1986.

raisonnement doit « faire passer » une crue dont le débit est calculé statistiquement en fonction des évènements passés. Ce « débit de projet » fixe la taille souhaitable du cours d'eau, définissant ainsi l'objectif de l'action publique. Or la « crue décennale » correspond à la référence choisie ordinairement par les services techniques en milieu urbain et offre un standard évident pour penser l'aménagement du cours d'eau.

Cette « norme » laisse cependant une marge de liberté importante et constitue plus une base de discussion qu'un impératif. Chaque agent de l'État (subdivisionnaire, ingénieur du génie rural), opère un arbitrage localisé en concertation avec les élus, entre coût collectif des équipements et sécurité. La fixation de la référence en matière de sécurité collective se fait selon la relation entretenue par chaque collectivité locale avec le danger, qui peut être évolutive selon les actions engagées, la confiance dans la protection apportée par la technique, et surtout les moyens disponibles collectivement pour se protéger. Le niveau de sécurité « choisi » résulte en définitive de la politique d'aménagement du territoire et d'un arbitrage entre le coût des travaux de protection (pour la commune) et le développement que cette protection peur permettre d'apporter (zones d'activités, habitat). Cet arbitrage politique (il y a des maires « entrepreneurs » et des maires « prudents ») induit une forte variabilité sur un même cours d'eau, fonction des choix faits par chaque maire.

Cependant cet arbitrage n'est que rarement affiché ou légitimé politiquement. Les autorités publiques (collectivités locales et services de l'État) laissent plutôt planer l'espoir d'une éradication possible du danger, voire l'alimentent. L'illusion de la suppression du danger est entretenue par les aménagements eux-mêmes, qui doivent en théorie protéger les populations alors que leur efficacité est par définition limitée (étant calibrés pour un type de crue). La nature des phénomènes d'inondation, notamment leur récurrence, leur importance, et leur imprévisibilité est laissée dans l'ombre, en l'absence de savoir existant et d'effort d'information. Une ambiguïté est donc très souvent maintenue sur le niveau de danger collectivement pris en charge, qui rejaillit sur la perception ordinaire des objectifs de l'action publique. Lorsque les inondations surviennent, ce flou du projet collectif entraîne les protestations des riverains, relayés par les responsables politiques, sans que pour autant les objectifs des politiques menées ne soient davantage clarifiés.

Cette configuration a des conséquences non négligeables sur l'activité réglementaire et sur les aléas de référence servant pour établir les actes d'urbanismes (autorisations, interdiction ou prescriptions). La logique localiste qui prévaut en matière de travaux fait

que chaque acteur territorial est souverain pour fixer le niveau de danger contre lequel la collectivité se prémunit, mais détermine aussi ce *qu'il sera*, une fois le programme d'action mise en œuvre. Le dimensionnement des ouvrages détermine donc la réalité de référence sur laquelle se focalisent les acteurs et qui leur permet de coordonner leurs actions. Le débit devant être évacué par l'ouvrage constitue le pivot réel des politiques menées et cette « norme de sécurité collective » s'impose largement, y compris à la politique réglementaire. La conduite de cette dernière est donc particulièrement fragilisée dans la mesure où la définition du danger collectif au plan réglementaire ne peut avoir de base stable et solide. La « norme » appliquée en matière de travaux, modelée au cas par cas, entre en contradiction avec la logique de l'action de régulation qui suppose un cadre de référence unique, quel que soit son lieu d'application. Par ailleurs, la faible base de connaissance sur les zones inondables est rendue plus précaire encore par les modifications rapides du bassin-versant, la réalisation de travaux, voire la programmation pluriannuelle de ceux-ci.

Dans ce contexte, la fixation d'une « zone inondable » pouvant légitimement être imposée aux administrés apparaît illusoire. L'action publique ne peut travailler à la fois à réduire et donc transformer le danger, et à l'affirmer comme naturel et incontournable[316].

Conclusion

La description des différents réseaux d'acteurs participant à la définition et à la mise en œuvre de la politique de lutte contre les inondations montre la prédominance nette d'une orientation, qui définit en retour le problème, la façon de l'appréhender et les objectifs de la puissance publique. Dans cet échange se fixent le type et le niveau d'exigence qui caractérise les rapports entre les autorités publiques et la rivière. Concrètement, la prédominance d'un mode d'action axé sur les travaux publics, conduit à réduire le phénomène d'inondation à des attributs élémentaires et calculables : mètres cubes à faire circuler dans un espace modifiable, disponibilité des crédits nécessaires à ces transformations, montages institutionnels permettant la prise en charge politique et

[316] On trouve là un cas exemplaire de contradiction irrésoluble entre l'affirmation d'un cadre primaire naturel (l'inondation existe en dehors de toute intervention humaine, il faut donc simplement la prendre en compte) et d'un cadre primaire social (l'inondation est un phénomène socio-naturel, qui change selon les politiques conduites). Sur la théorie des cadres, voir E. Goffman, *op. cit.*

financière de l'opération. Les autres dimensions, notamment la notion de « zone inondable » nécessaire à la mise en œuvre de l'action réglementaire, disparaissent par là même du discours et des représentations orientant l'action administrative (même si elles restent présentent, dans certains niches bureaucratiques).

Partant de ce constat, il est utile de creuser une fois encore, au-dessous du niveau que nous avons atteint. Si la définition de ce qu'est une inondation (en particulier l'évaluation de son identité « décennale ») est au principe de l'action publique réelle, il faut s'interroger sur ce que ce terme recouvre, sans s'arrêter à sa nature apparente de calcul statistique. Plus précisément, quels sont les processus, critères et décisions qui, dans l'ordre technique cette fois, aboutissent à une description avérée et valide de « l'inondation décennale », pivot des politiques menées ? En élargissant l'interrogation, et en l'appliquant également au problème des « pollutions », il y aura lieu de se demander quelles différences existent dans la façon de caractériser et de délimiter techniquement les problèmes liés à l'eau.

Chapitre 6

La mesure de l'eau

Le 2 octobre 1988, suite à un orage, des bancs de poissons morts apparaissent soudainement dans l'Arc, à l'amont d'Aix-en-Provence avant de descendre la rivière sous le regard des riverains. Les gardes-pêche alertés procèdent à des prélèvements qui démontrent la présence dans l'eau de fortes doses de produits insecticides (lindane). Ceux-ci semblent à l'évidence désigner l'usine Rhône-Poulenc située à l'amont, puisque cette substance y est produite en grande quantité. Mais s'agit-il bien d'une « pollution » ? Lors du procès intenté par des défenseurs de la nature (en l'occurrence une association de

consommateur, l'UFC), la question est posée. Les causes sont, ici aussi, entremêlées : à l'origine de l'événement et de la mortalité piscicole, il y a certes la substance nocive, le lindane, mais l'usine dispose d'une autorisation administrative qui permet le rejet de celle-ci dans le milieu naturel : elle n'est pas en cause, administrativement parlant. S'agit-il alors d'un relâchement accidentel, dû à une faute de l'entreprise, qui aurait dépassé les normes autorisées, thèse défendue par les protecteurs de la nature ? Ou, comme le soutient l'industriel, d'une accumulation dans le lit de divers produits, évacués en conformité avec la législation et que la rivière, agitée par l'orage, aurait « elle-même » remis en circulation ? La « pollution » n'a pas le même sens selon les naturalistes et l'administration qui contrôle la qualité de l'eau (garde-pêche), ou selon l'industriel et l'administration qui l'autorise à évacuer ses eaux usées (serrvices de l'industrie). La pollution « concrete » est aussi souvent invisible pour le passant ordinaire, admirant une eau cristalline, quoique chargée de pesticides : supprimant toute vie, ceux-ci rendent en effet l'eau parfaitement claire.

Autre date, autre événement : fin décembre 1973 et début janvier 1974, des inondations en série ravagent le département des Bouches-du-Rhône, provoquant des dégâts importants dans plusieurs villes et villages. Ces événements font l'objet d'une large couverture par la presse, puis par la télévision nationale. Dans leur sillage des accusations sont portées contre les responsables présumés, qui auraient provoqué la montée brutale des flots et accru le volume de la crue. Sont pointés du doigt, selon les locuteurs, les grandes agglomérations, les autoroutes, les nouvelles zones commerciales et résidentielles, la Société du Canal de Provence et ses barrages, les riverains qui n'entretiennent pas le lit du cours d'eau, l'État pour ses opérations d'aménagement du territoire - ou ses expériences de « *déflagrations atomiques et nucléaires* » ayant modifié le climat[317].

Ces mises en cause, reposant sur autant de lien de causalités supposés, trouvent leur origine dans le caractère complexe du phénomène d' inondation, survenant aux croisements de séries de déterminations d'origine physique et humaine. Les crues et les débordements dépendent de l'intensité de la pluviométrie, conjuguées aux effets du relief naturel, mais aussi de l'extension des zones habitées qui empiètent sur l'espace des rivières, de l'imperméabilisation progressive des sols, du développement des systèmes de

[317] Eléments issus des archives des réunions tenues entre décembre 1973 et 1976, DDAF Bouches-du-Rhône.

collecte et de trasnfert des eaux de pluie, du changement artificiel des circulations d'eau, du défaut d'entretien des lits et des berges des rivieres, des nouvelles cultures ou des couverts forestiers des sols, etc.[318]. L'entremelement est tel que les débats sur la « cause réelle » des inondations se poursuivent et renaissent régulièrement. Plus de trois décennies plus tard, dans les Bouches-du-Rhône comme après chaque catastrophe liée à une crue exceptionnelle en France et en Europe[319], les phénomènes inondants demeurent un sujet de controverse.

Les deux exemples cités montrent le caractère incertain de la définition des problèmes posés par l'eau, dont la qualification n'est pas donnée dans la situation elle-même . Pour autant que l'on accepte de ne pas prendre immédiatement position sur les faits et les causalités intervenant – c'est-à-dire de choisir un camp dans la controverse - on perçoit à quel point les définitions des phénomènes et de la réalité elle-même fait l'objet d'un désaccord entre acteurs. Chacun d'entre eux attribue une identité différente à la rivière (définissant en conséquence ce qu'est une pollution) et avance des hypothèses spécifiques sur les causalités à l'oeuvre (désignant par là des « responsables principaux » des problèmes)

Le présent chapitre vise à aller au-delà de ce constat et à dépasser les apories des discours sur la « complexité » des situations socio-naturelles. A cette fin il se propose d'examiner les moyens matériels qui interviennent dans la description de ces phénomènes et partant dans la définition de problèmes publics tels que la pollution et l'inondation. Contrairement à l'idée relativement partagée d'un rôle neutre des instruments techniques, on pose ici qu'il ne suffit pas d'observer, ni de mesurer techniquement un phénomène pour en établir une description considérée comme objective. La représentation de « l'inondation » comme de la « pollution » renvoie et s'appuie à la fois sur des activités technico-scientifiques, mais aussi administratives, organisationnelles et politiques. On fait ici le pari que l'exploration de ces différentes dimensions, parfois hors du domaine strict des facteurs labellisés comme « politique », permettra d'expliquer ce qui fonde la « complexité » des problèmes publics liés à l'eau et ce qui rend leur traitement problématique.

---

[318] Voir sur ce point les nombreux rapports parlementaires consacrés, notamment durant les années 90 à la question des inondations, qui dressent la liste de ces facteurs.

[319] Ces controverses sont exposées et analysées de façon récurrente dans les rapports parlementaires ou les comités d'experts en France (voir notamment le Rapport Bourrelier, qui en offre un bonne synthèse. Ces

On s'intéressera donc aux différentes dimensions de la représentation des phénomènes liés à l'eau, c'est-à-dire les pratiques, concrètes et situées, de description du danger ou des nuisances, à base technico-scientifique. On présentera tout d'abord en détail l'organisation des activités de description à des fins de régulation dans les Bouches-du-Rhône, dans le cas de l'inondation (Section 1). Le système assurant la représentation des inondations présente en effet la caractéristique de s'appuyer sur des outils technico-scientifique avancés (instruments, calculs, bases de données, etc.), ce qui requiert d'investiguer en profondeur la fabrication des faits qui s'y opère. On montrera notamment le flou qui y demeure en dépit de l'instrumentation mobilisée et de la façon dont sont réduites les divergences d'interprétation relatives aux fourchettes d'incertitudes, aux conventions de mesure, de calcul, et d'appréciation des phénomènes problématiques. On étudiera de façon parallèle les formes de la représentation des problèmes liés à la pollution (section 2), en mettant dans ce cas en lumière l'absence d'un véritable dispositif de description (période pré-1990), qu'il s'agisse des nuisances ou de la qualité du cours d'eau. Dans ce cas précis, l'émergence d'une coordination administrative cherchant à remédier à cette situation donnera l'occasion d'étudier les modalités par lesquelles la nature de la pollution et les responsabilités qui y sont attachées sont peu à peu établies.

Section 1 L'instrument de visualisation du danger d'inondation

Contrairement à la représentation d'un « *danger objectif* », s'imposant à tous comme une évidence et que le travail technico-scientifique ne fait que découvrir et expliciter, la description des phénomènes d'inondation apparaît comme le résultat d'un enchaînement d'activités composites [voir schéma hors-texte explicitant la fabrication des cartes de zones inondables]

. Les techniciens recourent à des outils standardisés pour mesurer, calculer et modéliser les événements, mais font aussi appel à leurs propres savoirs et savoir-faire pratiques, qui incluent une appréciation subjective des situations. Pour comprendre comment s'entremêlent ces deux dimensions, il est indispensable de décrire plus finement le processus de représentation des crues, dans deux directions : quels opérateurs interviennent à titre principal dans la description du danger d'inondation (A) quels outils,

---

questionnements sont également abordés de façon similaire au Royaume-Uni ou en Allemagne qui connaissent des crises similaires.

méthodologies et catégories emploient-ils et quels critères interviennent pour orienter leurs pratiques concrètes (B)

A. Décrire le danger d'inondation

L'instrument de visualisation du danger grâce auquel le tracé de la zone inondable est dessiné inclut un nombre important d'agents, relevant eux-mêmes d'organismes multiples. Ils contribuent dans leur ensemble, quoique séparément, à la production d'une description objective du danger d'inondation. On a rassemblé dans les deux tableaux suivant l'ensemble de ces éléments que l'on va tenter d'éclairer dans cette sous-section [voir tableaux pages suivantes hors-texte].

Deux types d'activités doivent être distingués dans la production et la synthèse des connaissances relatives aux inondations : la collecte des informations brutes sur les événements et leur traitement, d'un côté ; l'interprétation de ces données agrégées et leur application au cas par cas sur le territoire, d'un autre côté.

Concernant la collecte des données, le principal intervenant est la DIREN - PACA qui dispose d'un réseau de mesure des débits en rivière, basé sur un ensemble de stations d'enregistrement des hauteurs d'eau. Pour chaque station, la mesure en continu des niveaux est couplée à des mesures occasionnelles des vitesses, pour donner une estimation des débits attendus et de leur variation. Des *limnimètres* renseignent sur le niveau atteint par le cours d'eau en un lieu donné, tandis que le volume d'eau en transit est mesuré par diverses techniques d'évaluation de la vitesse (plus rarement par dilution). Ces chiffres alimentent une banque de donnée nationale (« HYDRO »), qui offre à ses utilisateurs différents types d'indicateurs des volumes d'eau, calculés statistiquement, à partir de cette base. Ces stations ont été mises en place dans les années soixante et soixante-dix [320] et sont en nombre limité sur chaque cours d'eau (de deux à trois, rarement davantage, sur des linéaires représentant de 40 à 80 kilomètres)

> D'autres services interviennent également dans la collecte des données, quoiqu'avec des objectifs plus spécifiques que ceux de la DIREN. La DDE a en charge le réseau d'annonce des crues qui n'enregistre que les informations relatives aux hauteurs d'eau, sans calculer les débits des rivières concernées. EDF

[320] On compte 16 années de mesure pour la Cadière, 31 pour la Touloubre et 27 pour l'Arc en 1999.

exploite aussi un réseau de stations qui délivre des données plus complètes sur les volumes d'eau, mais dont la localisation des points de mesure est étroitement liée à la gestion de ses barrages (Alpes et Haute-Provence). Enfin, la Société du Canal de Provence dispose également de stations positionnées pour répondre aux exigences de gestion de ses propres retenues (irrigation et eau potable).

En second lieu, les banques de données sur les volumes d'eau en circulation que ces réseaux alimentent ont pour principaux utilisateurs les différents services et bureaux d'études chargés de la modélisation des phénomènes de crues et des cartes d'aléa.

Plusieurs organismes d'études privés ou semi-publics se partagent ce marché sur le département. Ainsi, deux bureaux d'études principaux couvrent les vallées de la Touloubre (société Darragon Conseil) et celle de l'Arc (services d'ingénierie de la Société du canal de Provence : Scp-Id), tout en délivrant des prestations pour différents commanditaires, avec d'autres bureaux spécialisés (IPS'EAU - SOGREAH - SAFEGE - CERIC-Horizon) ou des organismes publics, comme le CETE (basé à Aix-en-Provence).

Ce dernier, comme le CEMAGREF mène une double mission, à la fois prestataire de service et centre de recherche. Une certaine division des tâches s'observe aussi à l'intérieur de ce groupe d'experts, entre les bureaux d'études - ou du moins certains d'entre eux - reconnus pour leurs compétences avancées en matière de modélisation informatique

et de nouvelles technologiques, et les organismes publics développant davantage des méthodologies innovantes, orientées vers la gestion et mobilisant une base pluridisciplinaire.

L'activité de description du danger dans ses différentes formes est donc assurée par ce groupe, qui forme un ensemble assez dispersé et faiblement hiérarchisé de praticiens. Il apparaît davantage comme un lieu d'interaction, oscillant entre la coopération et la concurrence, même si certains éléments de culture professionnelle sont communs. Une certaine intégration professionnelle s'opère via des instances de coordination ou de débat technique (« *Club de l'eau* » piloté par le CETE, Comité technique régional de l'Eau, sur un versant plus administratif), se réunissant de manière de plus ou moins régulières. Les échanges informels entre techniciens sont plus nombreux puisque les bureaux d'études peuvent échanger des données, ou se conseiller mutuellement.

« *On se passe des données entre bureaux d'études, même si on a été concurrents sur les contrats, y'a des liens entre personnes, c'est une pratique courante, en*

plus, on est allé à l'école ensemble… On ne demande pas au client l'autorisation (…) c'est des concurrents mais on est aussi un groupe qui a la même façon de travailler, issu des mêmes formations » (Agent de bureau d'étude)

Beaucoup s'appuient sur les organismes d'État solllicités pour les questions difficiles, ou la mise en œuvre de méthodologies nouvelles.

« *Le CEMAGREF, ils ont un bassin-versant test dans le Var, quand on travaille là-bas on les appelle. Nous, on a calculé tel débit, on leur demande si c'est justifié. Après ça nous donne des arguments en réunion, parce qu'on est qu'un bureau d'étude, et ce sont plutôt les gens du CEMAGREF, du CETE qui font office de référence ; ce sont eux qui ont le savoir. Pour les clients, ce sont eux qui ont le savoir. Ce sont les têtes pensantes, et nous, nous sommes les bricoleurs.* » (id)

L'intégration des pratiques et des normes professionnelles entre les différentes entités est aussi permise par une circulation occasionnelle des agents entre le privé et le public, en particulier entre les bureaux d'études et certaines institutions (agence de l'Eau ou postes de chargés de mission rivière notamment). Les proximités dans la formation initiale, mais surtout un même apprentissage pratique au contact des problèmes de l'hydraulique et/ou des rivières donnent à ce milieu sa cohésion. Au-delà, des liens directs existent également avec le niveau national des Ministères (pour un technicien, "*les penseurs de la direction de l'eau* ») fondé sur des réseaux de recherche dans le domaine des inondations. Ceci entretient une circulation à double sens : le réseau local relaie des recommandations centrales, en même temps qu'il contribue à leur élaboration (comme dans le cas de l'Atals des zones inondables et de sa méthodologie). Le contrôle du respect des normes professionnelles reste cependant très informel et se fonde sur des mécanismes de réputation (plus ou moins grande « *crédibilité* » des bureaux d'études par exemple), davantage que sur un contrôle direct par une autorité technique supérieure. Les services de l'État et les organismes jouent ici davantage un rôle de référence que d'encadrement.

L'absence d'une telle contrainte ne favorise pas la diffusion rapide des nouvelles normes professionnelles, ni l'uniformisation des pratiques ; elle laisse au contraire une grande liberté aux organismes, qui ont tendance à s'adapter aux milieux dans lesquels ils développent leurs activités.

D'une façon assez similaire aux rapports qu'entretiennent les subdivisions de l'Équipement avec les élus, les organisations et les agents peuvent inscrire leur action de façon durable sur un territoire, disposant d'une sorte de « *monopole* » sur la connaissance

et l'action sur une zone et agissant dans une logique de concessions territorialisées. Dans ces cas, les bureaux d'études se rapprochent du point de vue de leurs commanditaires, en matière de choix d'aménagement du territoire, allant jusqu'à se faire le porte-parole des options privilégiées par ces derniers et s'opposer au revirement qu'impose une action réglementaire forte : « *N. du bureau d'étude D. m'a dit 'Tu es en train de tuer l'économie salonnaise [*dans la zone de Salon de Provence*]' à cause du nouveau tracé des zones inondables [*réalisé selon les nouvelles règles*]* » (Président de syndicat intercommunal). De fait, le bureau d'étude en question est reconnu comme défendant une orientation « *aménagiste* » et privilégiant les solutions en termes d'équipement. Au point que le changement d'orientation politique du même syndicat a également nécessité le changement de bureau d'étude :

> « *Le bureau d'étude D. ne voulait pas [*avoir la charge de] *l'étude des zones inondables, parce que ça l'obligeait à se contredire, et que ça le brûlait auprès des aménageurs, comme s'ils changeaient de politiques en définitive. Comme nous voulions de notre côté faire table rase, on a aussi changé de bureau d'étude* » (Technicien de syndicat intercommunal).

À l'inverse d'autres organismes d'études sont connus comme « *progressistes* » ou comme étant « *plutôt 'principe de précaution'*«, en privilégiant une approche plus stricte dans la définition des zones inondables, et partant, plus proche de l'orientation officielle défendue par l'administration centrale. En définitive on retrouve dans le groupe des bureaux d'études, mais aussi à l'intérieur même des organismes de recherche, le clivage central entre les positions communales et étatiques traditionnelles, et celles promues par l'administration centrale des risques majeurs, et relayée à partir de 1994 dans le département des Bouches-du-Rhône.

> « *Il existe des bureaux d'étude plus progressistes. J'ai pas une vision objective parce que je connais les gens, j'en ai formé. il y en a 2 ou 3 qui ont une bonne approche, relativement polyvalente. qui prennent en compte les caractéristiques d'aménagement, l'environnement, l'hydrologie. (…) mais on doit convaincre beaucoup beaucoup de monde. On est pas très nombreux à penser comme ca. Et on est pas très aidé par le territoire sur lequel on travaille. PACA, Languedoc-Roussillon et Corse, ce sont des régions très retardataires sur le plan des idées…* » (chercheur du CETE)

B. Méthodes, outils et catégories intervenant dans la production des savoirs

Il faut tout d'abord souligner que la délimitation de la zone inondable réglementaire 'sur le papier' ne recoupe pas l'espace *d'inondation d'une crue* connue, qu'il suffirait ainsi d'observer systématiquement et de reporter. La zone *inondable,* comme le terme le dit lui-même, est une entité virtuelle. Désigner un tel territoire suppose la collecte et la synthèse d'un grand nombre de mesures, c'est-à-dire d'organiser le travail concret de différents opérateurs, qui doivent mobiliser en situation des outils et des méthodes particulières. Cela implique aussi de composer une image de l'inondation et de son extension probable par le calcul et la construction d'hypothèses. Le résultat de ces opérations comporte une marge d'incertitude, représentant l'écart irréductible entre la *réalité* (la survenue d'un phénomène dans le passé) et *l'observation* disponible (ce que l'on a pu conserver comme traces de ce phénomène) mais aussi entre cet enregistrement toujours imparfait et la *prévision,* nécessairement hypothétique d'un événement qui n'existe qu'à l'état de probabilité.

L'exploration des formes prises par cette opération de représentation peut se faire plus finement en interrogeant les deux types d'activités principales entrant dans le tracé de la zone inondable : la fixation du débit de crue d'une rivière donnée et l'estimation *in situ* de la géographie de la circulation de l'eau.

Comment représenter le comportement d'une rivière ?

La première phase du travail de fixation du tracé de la zone inondable consiste dans la production de plusieurs types d'inscriptions (au sens donné à ce terme dans l'introduction de cette partie) :

- la série des *chiffres de débit instantané* d'une rivière est calculée à partir des hauteurs et des vitesses d'eau connues pour une section fixe et localisée du cours d'eau. La hauteur de l'eau est mesurée par un instrument positionné dans la rivière (station limnigraphique) qui travaille en continu. L'évaluation de la vitesse du courant est plus difficile à réaliser et nécessite des opérateurs humains et un outillage spécifique (dans la région PACA, un « saumon » avec moulinet, plongé dans le flot à partir d'un camion équipé d'une potence fixe). Elle n'est donc mise en œuvre que de façon occasionnelle pour établir, au moment de la mesure et à l'emplacement du limnigraphe, le débit exact transitant dans le cours d'eau (donné en mètres cubes par seconde)

- Sur la base de ces couples de mesures, les services réalisent par extrapolation des « *courbes de tarage* », qui font correspondre hauteurs et débits. Pour chaque station, ils peuvent ainsi produire une évaluation continue du débit de la rivière, à partir des seules indications du limnigraphe.

- enfin des courbes reliant *hauteurs-temps ou débits-temps* rassemblent en séries continues les données obtenues station par station. Elles permettent alors une évaluation statistique de la fréquence de retour de certains comportements, en particulier les plus extrêmes, et de leur associer un débit chiffré (pour la crue centennale, décennale, etc.). Du fait de la pluralité des méthodes d'extrapolation, celui-ci est exprimé sous la forme d'une fourchette d'incertitude (la crue cinquantennale étant par exemple évaluée à 48 m3/s, avec un intervalle de confiance à 95 % entre 38 et 72 m3/s)

La production et la mise à disposition de ce type d'inscriptions constituent la principale mission des services administratifs, qui les diffusent auprès des techniciens de l'ensemble du secteur[321]. Ceux-ci utilisent ces chiffres de débits pour penser les problèmes d'inondation et décider des interventions à opérer sur les rivières (calibrage des ouvrages, respect des normes techniques « *décennales* », etc.[322]). Il n'est donc pas inutile de rentrer davantage dans le détail de la fabrication de ces données et d'explorer les différentes sources d'incertitudes qu'elles contiennent.

En premier lieu, la nature des données produites est liée à la conformation de l'outil global que forme le réseau des stations de mesure [voir carte des stations]. Plus précisément, l'enregistrement des phénomènes s'opère dans un contexte et des conditions pratiques contraignantes qui déterminent pour partie la précision et la représentativité des mesures.

La qualité des données à l'échelle de l'ensemble du réseau est d'abord limitée par le nombre des stations de mesure. Celui-ci se détermine par le croisement de facteurs divers, sous contrainte budgétaire :

> « *On avait 7-8 personnes, ils pouvaient gérer une quinzaine par personnes, donc en gros on avait une centaine de stations* » (agent du service de mesure de la DIREN)

---

[321] Ces différentes données sont consultables pour chaque station (définie par un code hydrologique unique) sur une banque de données («Hydro») qui rassemble les informations collectées par la DIREN, EDF, les Agences de l'eau, etc.

Il en ressort un nombre limité des stations sur les cours principaux et leur absence quasi-totale sur les affluents, ce qui a pour effet de lisser le portrait du comportement de la rivière et d'effacer les variations locales. Par ailleurs la localisation des stations du réseau résulte de plusieurs facteurs. La nature du savoir recherché agit tout d'abord, les services de la mesure ne se limitant pas à la lutte contre les inondations :

> « *Notre fonds de commerce, c'est la connaissance et le débit, et tous les débits, à l'étiage comme en crue. Donc, ça nous impose des contraintes en matière de choix de site* » (id.).

La DIREN hérite également d'un réseau de station de mesure répondant à des logiques antérieures, inscrites dans la répartition spatiale des stations. Cela vaut en particulier pour les acteurs territoriaux demandant des informations pertinentes pour remplir leurs missions d'assainissement ou d'alimentation en eau potable.

> « *C'était la principale préoccupation il y a dix-vingt ans, soit les collectivités locales cherchaient de l'eau, soit elles voulaient construire une station d'épuration. Pour l'eau, on cherchait surtout à savoir s'il y en avait assez aux étiages d'étés, et pour les stations d'épuration, il s'agissait d'évaluer les capacités de dilution de la rivière, et de calibrer la taille de l'équipement en fonction*. » (id)

Par ailleurs, ce réseau est aussi issu de la fusion de deux entités antérieures, dont les gestionnaires poursuivaient des objectifs spécifiques : le SHC (Ministère de l'Équipement) travaillant sur les grands cours d'eau et les fleuves et le SRAE (Ministère l'agriculture) supervisant les cours d'eau ruraux.

En second lieu, la question de la représentativité de chaque station se pose au regard des conditions concrètes de la mesure. La nature des crues méridionales en particulier complique l'opération. Il n'est pas rare que les embâcles, arbres, végétaux et matériaux alluvionnaires charriés par la rivière faussent, voire détruisent l'appareil de mesure. Ils peuvent aussi créer des élévations artificielles du niveau d'eau autour des stations, qui ne renvoient plus dès lors une image juste de la hauteur d'eau dans la rivière. À l'inverse, l'importance des transports solides, des érosions ou des déplacements de terres peuvent conduire au contournement d'une station, qui ne reçoit plus alors qu'une partie du flux. La modification du régime des eaux par des riverains produit un résultat identique (par des

[322] Au-delà, d'autres acteurs (judiciaire, assurances) sont aussi dépendant de ces mesures, dans l'évaluation qu'ils font par exemple de «la force majeure», basée sur un calcul statistique de la crue de retour décennale.

barrages ou des détournements d'eau). Quelle que soit la cause, dans tous les cas, la donnée relevée n'est plus représentative. D'autres problèmes spécifiques à la région interviennent également. Le caractère méditerranéen du climat et le relief ne permettent pas en effet de prévoir la survenue d'une crue plus de quelques heures à l'avance et raccourcissent les durées pendant lesquelles une mesure représentative de la pointe de crue est possible (quelques heures à peine séparent la montée et la descente des eaux). La vitesse et la violence des flots rendent également très difficile la prise de mesure et menacent les matériels.

Cette difficulté à obtenir des données dans les situations de crues majeures est par ricochet la source d'autres incertitudes dans le calcul des courbes de tarage. Ces difficultés découlent en effet de l'absence de « *points* » mesurés et validés dans la partie supérieure de la courbe, correspondant aux zones de haut-débit. L'existence de plusieurs méthodes d'extrapolation, reconnues comme valides mais divergentes, ne permet pas de pallier définitivement cette insuffisance de données. La pratique techniquement la plus rigoureuse consiste alors à mentionner les écarts, souvent importants (du simple au double) entre les différentes estimations conduites.

> « *Pour l'extrapolation, ce qui est conseillé c'est de calculer des estimations selon trois ou quatre méthodes et à partir de là, on commence à avoir une fourchette d'incertitude. Mais la fourchette, elle peut aller d'un à deux* « (id)

Un autre facteur d'incertitude s'ajoute à cela, lié à la nature des bassins-versants concernés dans la région PACA. La superficie souvent limitée des territoires de collecte des eaux et la possibilité de circulations souterraines (sols de nature karstique) entraînent des effets de seuils que les courbes ordinaires ne prennent pas en compte[323]

> « *À bas et moyen débit, on a une certaine pente de la courbe, et à haut débit ça change complètement de comportement* ». (id)

> « *Quand c'est karstique, on sait pas du tout ce qui peut se passer dessous. Si les hydrogéologues ont pas bien travaillé avant nous, on est aveugle. C'est difficile, alors on fait avec les moyens du bord, tout en sachant qu'on est peut-être très loin de la vérité.* « (agent de bureau d'étude)

Enfin, le faible nombre d'années mesurées (entre 18 et 35) sur les différentes stations rend plus précaire l'évaluation statistique, et accroît les marges d'incertitudes.

« *Il faut avoir au moins trente ans pour avoir une estimation correcte d'une centennale. Enfin, « correcte »… c'est tout le débat entre spécialistes. On utilise des lois de vérifications, mais c'est des débats d'experts. il y a des fourchettes d'incertitudes. (…) En débit, on a 25 ans d'enregistrement. et pour les crues les plus fortes tout a foiré, on a pas les données* » (id)

De façon plus générale, les conditions propres à la région révèlent les limites du calcul et de la statistique comme outils de repérage de régularités (dans le comportement des masses hydrauliques) et donc comme support de prévisions fiables et précises des événements futurs.

« *(…)Quand on travaille sur un bassin-versant de 2000 ou 3000 km2 je pense que la statistique est relativement bonne. Par contre sur des petites superficies, là…* » (id)

Ce contexte marqué par des carences dans les données laisse aussi beaucoup de marges de manœuvre et d'appréciation dans la conduite des actes d'expertise, notamment par les bureaux d'études. Ceux-ci critiquent et corrigent éventuellement les données officielles comme les méthodologies employées, tout en utilisant leurs propres méthodes de calcul ou d'estimation.

« *Il y a des gens qui disent, de toute façon ces données elles ne valent rien, je prends mon estimation (…)il y a des écoles, et forcément entre deux bureaux d'étude vous trouverez jamais la même valeur*. » (Agent de la DIREN)

Cette diversité des modes de calcul et d'appréciation du danger laisse alors la place à des critères non-techniques et la possibilité d'inclure des choix de valeurs (prudence, sécurité par exemple) dans la formulation du danger collectif :

« *On nous a reproché d'avoir pris 400m3/sec, et pas 300, par exemple. Mais le bureau d'étude aurait eu tendance à prendre plus haut… Pour des ouvrages à calibrer, il valait mieux mettre 100m3/s même de plus, juste pour avoir de la marge. Il vaut mieux faire calculer large, maintenant, parce qu'après, s'il y a un événement.* « (technicien de syndicat intercommunal)

[323] Cette question est cependant en évolution rapide et la réflexion technique a progressé depuis l'entretien.

Comment décrire un champ d'inondation ?

Le second type d'inscriptions est constitué par le tracé de la zone inondable elle-même, élaboré à part des données fournies par les services chargés de la mesure. De façon succincte, il s'agit de produire pour chaque point du territoire étudié, la hauteur d'eau prévisible atteinte par l'inondation visée, éventuellement complétée par la vitesse du courant au même endroit. Le report de l'ensemble de ces points permet d'opérer la découpe de la zone sur la carte. Pour ce faire, l'opérateur calcule les flux et/ou estime les circulations d'eaux en transit sur le territoire cartographié, en ayant recours, selon les cas, à des méthodologies différentes, parfois combinées. Trois types de démarches sont cités communément :

- La **modélisation mathématique** des écoulements se fait à partir de données fournies par la mesure (chiffres des débits), et d'une projection de ses résultats sur une cartographie du terrain étudié. La principale distinction oppose ici les modèles classiques et linéaires, travaillant sur une succession de « *profils en travers* » du lit du cours d'eau, et ceux dits « *à casiers* » (ou en deux dimensions), qui élargissent le champ d'analyse aux territoires environnants (transformé en « casiers hydrauliques »). Dans ce dernier cas, les calculs sont réalisés par des logiciels informatiques sophistiqués et exigent une cartographie numérique du territoire.

- Le travail par **enquête de terrain** vise à reconstituer le champ d'inondation d'une crue « *historique* », quand celle-ci a laissé suffisamment de traces dans les mémoires ou sur le territoire. La collecte d'information concerne les « laisses de crues », photos, archives, témoignages des gens sur les hauteurs, les écoulements, ou la vitesse de l'eau (cette dernière étant estimée par des indicateurs qualitatifs : renversement des personnes ou des voitures). Ces données sont alors reportées sur une carte et aident à la reconstitution de la forme des inondations vécues et, par extrapolation, de celles à venir.

- Enfin, une **interprétation géomorphologique** du terrain peut se faire à partir de photos aériennes, permettant le repérage du champ maximal d'inondation (par une « *lecture du paysage* »), l'identification des axes d'écoulements et des effets de l'énergie dynamique du cours d'eau.

Le choix de privilégier une méthodologie dépend de la culture et de l'équipement du bureau d'étude - certains s'efforçant de rentabiliser les matériels de modélisation informatique dans lesquels ils ont lourdement investi - mais aussi des entités hydrologiques concernées. La pertinence d'une approche s'évalue souvent « *en fonction de la tête de la rivière* », un fleuve se prêtant par exemple davantage à la modélisation

qu'un vallon urbain. L'hybridation de ces méthodes se pratique couramment et l'étude d'un risque d'inondation dans un cadre périurbain, à proximité d'un cours d'eau peut conduire à associer les trois types de démarches : l'estimation géomorphologique et par enquête de terrain des circulations localisées prépare une approche de modélisation classique plus adaptée à la compréhension du fonctionnement de la rivière.

Dans tous les cas, l'influence du savoir-faire et l'expérience personnelle des agents jouent un rôle déterminant dans l'interprétation des phénomènes qu'ils doivent décrire.

La part non technique du travail des spécialistes de la mesure se signale d'abord, comme on l'a vu précédemment, dans la validation des données hydrauliques de base et dans la préférence donnée à un débit de référence (ou débit de projet) à l'intérieur des fourchettes d'incertitudes offertes par la mesure. Plus spécifiquement, la modélisation traditionnelle « linéaire » d'un cours d'eau suppose que l'opérateur interprète les circulations des flux entre les points connus - les « *profils en travers* » où le débit et la ligne d'eau ont été calculés. D'une façon différente, les calculs des logiciels travaillant en deux dimensions, doivent être réajustés « *à la main* », pour prendre en compte des configurations singulières ou ayant échappé à l'enregistrement (« *fuites* » et résurgence souterraines non répertoriées, ou obstacle au comportement évolutif en situation de crue). Par ailleurs, les valeurs à entrer pour de nombreux paramètres du modèle doivent être établies par une analyse de terrain, pour partie subjective. Or le choix de ces valeurs a un effet déterminant sur les résultats des calculs - comme dans le cas des coefficients de rugosité ou d'imperméabilisation qui conditionnent fortement l'estimation faite des écoulements. La part de l'interprétation et du savoir-faire de l'hydraulicien est d'autant plus importante que les moyens alloués pour collecter de l'information sur le terrain sont limités. Cela vaut en particulier pour la topographie du terrain environnant (défini par sa précision et son échelle) et de la rivière (le nombre de « *profils en travers* » représentant chacun une section du lit). Une représentation techniquement acceptable et fiable n'est pas en principe inaccessible mais le coût de l'entreprise la rend dans la plupart des cas irréalisable :

> « *À MPM [communauté de communes de Marseille] ils n'avaient pas les moyens, surtout sur les cours d'eaux secondaires de se payer la topographie, parce que pour faire du I1-I4 [classes d'aléas recommandées par l'État] il faut un minimum de profils en travers, pour avoir une idée correcte des couples hauteurs-vitesse. L'idéal c'est un profil tous les 50 m - ça dépend du cours d'eau, s'il est chahuté ou pas- mais c'est très cher* » (agent DDE)

La remarque vaut également pour les enquêtes plus qualitatives où le nombre de journées passées sur le terrain et donc la masse des informations collectées détermine l'assise empirique de la réflexion et par extension, la place nécessaire à laisser à l'extrapolation. En outre, dans la plupart des situations d'expertise concernées dans le département, le calcul et la modélisation sont globalement impuissants à composer une image fiable de la réalité. Le calcul apparaît insuffisant par rapport aux phénomènes à représenter et trop lourd à mettre en œuvre.

> « *Dans l'urbain ou le périurbain, la modélisation mathématique, ce n'est surtout pas l'essentiel du travail, parce que ça devient très vite très compliqué. Vous allez dans le village, l'eau part à droite, à gauche, il suffit qu'il y ait un trottoir ou une voiture et tout change. Ce n'est pas modélisable* » (ingénieur de bureau d'étude)

De ce fait, une grande part du travail de « *calcul* » échappe à la sphère du pur calcul logique et relève d'une réflexion individuelle, appuyée sur l'observation *de visu* et la collecte de données empiriques, cadrée par l'expérience acquise :

> « *Moi, je vais d'abord faire un tour sur le terrain, une demi-journée, j'essaie de me faire une idée de la zone inondable, juste à l'œil. Après je fais les calculs. Il faut vérifier sur le terrain les calculs, il y a des endroits où on sait pas, entre les profils en travers, si la berge est plus haute ou plus basse, donc c'est une demi une journée à caler, à discuter avec les gens, à redemander, vérifier. le maximum de gens qu'on puisse rencontrer* » (ingénieur de bureau d'étude).

En l'absence de données, certaines incertitudes, notamment celles liées aux caractéristiques des sols et du sous-sol, ne peuvent être réduites que par des raisonnements par analogie :

> « *Sur les bassins versant. classiques de la région, on a une certaine expérience de ce qu'il se passe, on a des stations de jaugeage quand même, qui sont mesurées, on a une idée des débits, qu'on transfère sur d'autres bassins versant et qui ressemblent à ceux qui sont jaugés, et puis on arrive à tomber sur des débits corrects... si on est honnêtes.* » (agent de bureau d'étude)

Les techniciens apparaissent en définitive comme des empiristes convaincus et font toujours prévaloir l'observation et le constat sur les modélisations théoriques. Le calcul ne sert souvent alors que pour généraliser une observation et vérifier que les hypothèses qui fondent une estimation sont valides. Ainsi, contesté dans un de ses énoncés, le technicien

peut accepter de modifier l'assertion avancée, mais pour autant que des faits lui soient opposés, et non une méthodologie concurrente :

> « *Si la critique porte sur rien d'observé, dans ce cas-là c'est contestable, puisqu'on a une marge d'erreur. Moi, si on me met le doute sur un calcul purement théorique, je peux me tromper, avoir fait de mauvaises hypothèses, et je peux revenir sur ça, y'a pas de problème. Le calcul théorique ce n'est pas aussi fiable qu'une observation de terrain…* » (id)

L'origine principale du savoir est l'observation personnelle et en situation et, et celle-ci constitue la seule épreuve valide à laquelle il peut être soumis.

> « *Juger (du travail d'un collègue) sans connaître le terrain, c'est difficile… On ne peut pas juger sur le papier. L'observation, c'est une phase essentielle, et quelqu'un qui connaît pas le terrain il n'a rien à dire sur la façon dont c'est calculé… toutes les hypothèses de calcul découlent de ce que l'on a observé.* » (agent de bureau d'étude)

Cette importance de « *l'équation personnelle* » de l'opérateur dans l'interprétation des phénomènes autorise une certaine liberté de manœuvre, y compris dans les tâches de modélisation les plus avancées. Ceci a pour conséquence de placer les agents des bureaux d'études dans une situation ambiguë. Leur mission principale est de répondre à la demande explicite du commanditaire et de livrer une description de l'espace inondable, au niveau de précision requis et valide par rapport aux faits avérés. En même temps, dans les limites de cette exigence, ils restent en position d'utiliser la marge de manœuvre laissée par le flou du savoir. Ceci leur donne la possiblité lourde de conséquence, d'orienter les résultats de leurs calculs en fonction d'objectifs non techniques :

> ««*C'est vrai qu'on peut faire varier presque à volonté, il y a des incertitudes sur le débit, sur le calcul des lignes d'eau… Sincèrement, on peut arranger ou ne pas arranger, on peut aller dans le sens du client ou contre lui. Ça va pas se jouer à 100 m sur la carte, mais sur des hauteurs d'eau ça peut jouer, vu que les critères c'est un peu stupide, si on les applique à la lettre, si c'est 50 cm, s'il y a 45 ou 55 on peut arranger quelqu'un ou au contraire, le bloquer [*dans le cas d'une autorisation/interdiction de construire*].* » (ingénieur de bureau d'étude)

Ce dernier exemple montre l'articulation étroite de choix et de constats, de valeurs et de calcul qui entrent dans la représentation des phénomènes. Cet assemblage ne se trouve pas seulement, comme on pourrait le penser, dans les activités nécessitant une

« interprétation » des données, qui laisse une grande part à la subjectivité des agents. Les activités plus « objectives » de description des crues, aboutissant aux chiffres de débits en m3/sec, sont également le lieu, par d'autres médiations d'un tel mélange.

Pour résumer, la connaissance de ces réalités, c'est-à-dire leur représentation est déterminée quant à sa précision et son extension par la structure des organisations chargées de la mesure (i.e. l'implantation et le nombre des stations), liée pour partie avec des intérêts spécifiques de connaissance, la localisation d'une station dépendant de ce que l'on veut mesurer, c'est-à-dire ce sur quoi l'on souhaite agir. En définitive, le trait spécifique du travail d'expertise et d'interprétation tient au fait qu'il est très localisé, basé sur l'interaction étroite entre les agents des bureaux d'études et les commanditaires (élus et/ou fonctionnaires d'État) concernant l'usage des marges d'incertitudes. De ce fait, la vision et la définition exacte des problèmes apparaissent fortement ancrées territorialement, en relation avec la structure des relations qui se nouent entre ces acteurs.

Section 2 Les outils de diagnostic de la pollution

De façon contrastée avec la situation précédemment décrite, les mesures relatives à la pollution et à la qualité des cours d'eau restent très rudimentaires jusque dans la décennie quatre-vingt. Les connaissances existantes sont peu nombreuses et hétéroclites, leur statut incertain découlant de l'impossibilité de fixer l'objet même de la mesure, le « milieu naturel » (A) Un assemblage bureaucratique informel commence cependant à émerger au cours des années quatre-vingt et joue le rôle d'un premier réseau de collecte d'information sur la rivière. Le cadrage politico-administratif qui l'oriente conduit alors à une articulation étroite entre objectifs bureaucratiques et technico-scientifiques par la focalisation commune sur la question des rejets polluants (B). Ce cadrage ne fait cependant que se surajouter à d'autres préexistants, sans les effacer. Il laisse en place une pluralité de représentations de la pollution, propre à chaque organisation concernée par ce problème.

A. La vision floue de l'outil de visualisation de la pollution

De façon générale, l'absence du thème de la pollution est patente dans la plupart des analyses concernant les problèmes de la rivière durant les années soixante-dix et au début 80. Une seule étude systématique est réalisée en 1971 par le SRAE (Service régional à l'aménagement des eaux, Ministère de l'Agriculture), par ailleurs contestable selon l'évaluation des services eux-mêmes. À titre d'illustration, une recension des sources d'information disponibles durant cette décennie, réalisée à l'occasion d'un bilan en 1981, offre un aperçu sur la composition hétéroclite de cet ensemble. L'inventaire cite une étude de la Société du Canal de Provence sur l'amont de la rivière (mais ne traitant pas de la pollution organique), des analyses physico-chimiques mensuelles sur une station gérée par le SRAE, des informations en provenance de l'Agence de l'eau sur certaines stations d'épuration, les annexes sanitaires des POS des communes du bassin. Par ailleurs, la seule étude d'importance sur le bassin-versant, réalisée en 1977[324] est centrée sur les aspects hydrauliques en lien avec la menace que représentent les inondations. Elle n'envisage donc que les aspects relatifs à l'écoulement des eaux. La préservation de la

[324] Société du Canal de Provence, Département des Bouches-du-Rhône, "Aménagement hydraulique de l'Arc", 1977.

rivière comme milieu vivant, le maintien de la vie piscicole et de son biotope ne font pas partie des objectifs publics et ne conduisent donc pas à une production d'information spécifique. L'évaluation reste de nature qualitative. Comme le souligne le bilan mené en 1981, la connaissance des pollutions de l'Arc apparaît relativement pauvre et très fragmentaire : les informations sur l'hydrochimie de la rivière sont " *rares, anciennes et incomplètes* " [325]. Elles correspondent à la période d'indifférence publique vis-à-vis du cours d'eau décrite au chapitre précédent.

La principale transformation observable, quoique de faible ampleur, est liée à l'application locale d'une directive nationale en 1980. Celle-ci prévoit la fixation d'objectifs de qualité et correspond à une phase de mobilisation de l'administration centrale sur ce thème[326] qui souhaite initier une production locale de connaissances sur la pollution. Fin 1979, une étude générale à base cartographique est lancée dans le département pour répondre à cette relance de cette politique dans le cadre d'un effort national de réduction des nuisances. Un certain nombre de documents sont rédigés au sein des cercles administratifs et techniques locaux mais l'entreprise pose rapidement des problèmes de réalisation. On peut les éclairer en suivant une des démarches adoptées pour procéder à la définition de ces objectifs de qualité en 1980[327]. Afin de fixer ces buts, il faut en effet évaluer l'état de la rivière et de la pollution effective, ce qui suppose de mobiliser des connaissances généralement grévées par deux sources d'incertitudes : la multiplicité des critères définissant la « qualité » d'une rivière donnée, d'un côté, la représentation fixe d'une propriété évolutive dans le temps et mouvante dans l'espace, d'un autre côté.

Plusieurs critères traduisent la présence dans l'eau de substances polluantes : indicateurs de matières organiques (nitrates, phosphates par exemple), de métaux lourds, mais aussi indices biotiques (indiquant la vie existante dans le cours d'eau) dont chacun apporte une information différente sur l'état de la rivière [voir encart ci-dessous]

---

[325] DDAF 13, GERIM, *Schéma d'assainissement des eaux superficielles et de protection des milieux aquatiques. Pollution urbaine. Bassin versant de l'Arc* octobre 1981, 85 pages.

[326] Volonté traduite par la circulaire du 17 mars 1978, concernant les cartes départementales d'objectifs de qualité et prolongeant la circulaire interministérielle du 8 décembre 1971 (définition d'objectifs de qualité pour les eaux superficielles, en application de la loi de 1964). Voir la Section 1 du premier chapitre à ce sujet.

[327] DDA13- GERIM, *Schéma d'assainissement*, 1981, op.cit. Il s'agit d'une étude destinée à calibrer le réseau d'assainissement et évaluer les investissements à réaliser. L'étude présente l'ensemble du raisonnement développé, le rédacteur devant justifier les choix opérés sur un matière nouvelle et sans réelles directives centrales au plan technique.

Indicateurs et critères d'évaluation de la qualité des eaux

Les objectifs de qualité sont exprimés au travers d'un indicateur synthétique, cumulant plusieurs paramètres, dont les valeurs permettent de distinguer des classes de qualité (de « bonne » à « mauvaise » et « hors classe »). Les principaux paramètres sont les suivants :

Matières oxydables » : mesure des substances présentes dans l'eau consommant de l'oxygène, généralement sous deux formes « DBO5 » et « DCO5 » (pour « Demande Biologique/Chimique en Oxygène »). Pour la DBO5, les classes sont découpées à partir des seuils suivants pour des qualités de 1 à 4, c'est-à-dire de « bonne » à « mauvaise » : - de 5, -de 10, - de 25, supérieur à 25.

- « matières azotées » : mesure de la concentration en ions NH4+ (ammonium, exprimés en mg/l), seuils de moins de 0.5 mg/l à plus de 8 mg/l.

« Une eau de bonne qualité » d'après ces paramètres, est considérée comme « apte à la vie des poissons même les plus exigeants (truites, saumons) dans des conditions de reproduction satisfaisantes. Un traitement simple (filtration et désinfection) suffit à la fabrication de l'eau potable ainsi qu'à son utilisation dans les industries agroalimentaires ; l'eau est suffisamment pure pour que les animaux puissent s'y abreuver ».

Les autres classes de qualité sont censées correspondre à des situations où ces conditions se dégradent : eau « d'assez bonne ou moyenne qualité » (impropre à la consommation reproduction difficile ou impossible des espèces piscicoles) ; eau de « qualité médiocre et hors classe » (vie piscicole impossible).

D'autres indices de qualité peuvent également être employés, dits « indice biologique » ou « indice diatomique ». ceux-ci sont établis par prélèvement de matières végétales et caractérisés sous le rapport de l'abondance de différentes espèces (dont la sensibilité spécifique à la pollution varie). La valeur finale est comprise entre 0 et 20 et découpe 5 classes d'indices.

(d'après note de l'agence de l'eau Artois Picardie, document d'information, 1993)

Pour pouvoir qualifier la situation à partir de ces indicateurs, des seuils sont également à définir : à partir de quel taux de phosphates doit-on considérer que le cours d'eau est pollué, ou qu'il y a eutrophisation, c'est-à-dire développement *excessif* d'une espèce végétale (tel type d'algue), par rapport à d'autres ? Pour tous ces points, le technicien qui rédige l'étude de 1981 évalue les options, les soupèse, effectue des choix. Il écarte par exemple l'usage de certains paramètres (bactériologie, microtoxiques), tout en mentionnant que ceux-ci " *peuvent être plus contraignants vis-à-vis du règlement que les pollugènes retenus* " (page 1). Certaines pollutions (industries et porcheries) ne font pas non plus l'objet d'une caractérisation. La raison de ces choix n'est pas explicitée, mais il

apparaît très probable que l'objectif pragmatique du rapport ait conduit à écarter d'emblée ce qui relève du contrôle de l'administration spécialisée de l'Industrie. Il s'agit en effet d'établir un schéma d'assainissement des eaux pour la programmation des investissements en stations d'épuration communales, et non de contrôler les établissements industriels, mission de la DRIR.

Parallèlement à cela, se pose le problème de la représentation d'un cours d'eau qui présente une composition instable dans le temps, et tout au long de son linéaire. Considérant le facteur temporel, l'agent doit prendre en compte les variations dues aux changements de débits, entre les périodes sèches ou la rivière est à son plus bas niveau, - l'étiage- et les périodes de crues, ou le débit est très important. Pour réaliser ce calcul et la modélisation de ce que transporte la rivière, c'est-à-dire sa charge de pollution " exacte ", il faut aussi connaître les interactions qui s'opèrent entre le lit et le flux du cours d'eau et les échanges de charges polluantes. Ainsi, lors des premières crues, malgré le débit important, l'eau est paradoxalement beaucoup plus polluée : le mouvement des eaux retourne les sédiments du lit et libère des matières polluantes stockées durant la période sèche, à faible circulation d'eau. La mesure effectuée à un moment donné n'est donc jamais certaine et demande en permanence des recoupements, du savoir-faire, des formes pratique d'estimation. Il reste, malgré tout, des " aberrations " non expliquées[328]. En ce qui concerne les aspects spatiaux, le technicien doit enfin tenir compte de l'action de la rivière elle-même et des influences externes qui jouent sur la pollution (processus d'auto-épuration) tout au long du cours d'eau. D'autres phénomènes modifient la qualité de l'eau : les apports dits naturels (eau de source, eau pluviale...) ; les " *caractéristiques biologiques de la rivière et la description physique et géographique de son cours (...) remblais de l'autoroute, rectification du lit* " qui en changent le flux. À cela il faut ajouter un certain nombre d'effets à la portée incertains, liés à des événements non intégrables dans le calcul, telles que les pollutions chroniques ou accidentelles, issues de source multiples (" urbaine, industrielle, agroalimentaire, porcherie, lessivage des décharges...").

La résolution de ces choix est orientée par l'objectif explicite de l'investigation qui consiste à définir la *capacité de transport* de la rivière s'agissant de matières polluantes -

[328] Les conditions de la prise de mesure (lieu et heure), la qualité des échantillons, les conditions climatiques des jours précédents peuvent conduire à des variations du simple au double et au-delà selon les paramètres. Certains résultats peuvent donc être considérés d'emblée comme non-significatifs du fait des conditions de la mesure.

élément permettant ensuite de mettre en équivalence les demandes de qualité des usagers (des pêcheurs aux promeneurs) et les possibilités d'investissement en assainissement, afin

modélisation des processus, la « *charge de pollution* » peut être évaluée en l'état actuel, ou dans le futur, en fonction des estimations de développement économique et urbain notamment.

Il faut noter que malgré l'intégration de paramètres relatifs à la qualité des eaux, la rivière elle-même n'apparaît pas en tant que telle dans cette évaluation. La modélisation repose en effet sur le postulat, lié à l'objectif même de l'exercice, d'une adaptabilité du « milieu » qu'il s'agit de gérer. Ses caractères propres représentent ici une variable dépendante, qui peut évoluer en fonction des choix opérés sur d'autres facteurs, en particulier les décisions d'investissements en matière de dépollution. Pour être rigoureux, on ne peut pas parler du caractère « propre » du cours d'eau, celui-ci étant entièrement pensé comme un équipement, à faconner selon les besoins. On peut ici aisément faire le rapprochement avec le mode de raisonnement appliqué aux inondations et l'instabilité de la notion de « zone inondable » du fait du primat accordé aux interventions correctrices sur la rivière.

Une second illustration de ce même raisonnement peut être trouvée dans une étude portant sur la qualité des eaux de l'Arc qui s'inscrit dans un contexte différent. La recherche est réalise dans le cadre d'une analyse des causes de la pollution de l'Etang de Berre et réalisée en 1984 par le « laboratoire d'hydrologie et de molysmologie aquatique » de la Faculté de Pharmacie. L'enquête aboutit également à un rapport sur la qualité des eaux de l'Arc et tente de tracer un portrait de la rivière. Dans ce cas le dispositif de mesure mis en place est extrêmement complet et consiste en plusieurs séries de mesures « au fil de l'eau », réalisées à différentes saisons (de mai à février 83), via la collecte d'échantilons quotidiens ou biquotidiens. Les conclusions confirment des évaluations qualitatives déjà réalisées : existence d'une pollution organique et minérale importante dans la région amont (Trets), d'un apport polluant très important de la principale ville du bassin (Aix), de matières azotées et phosphatées dans la partie proche de l'embouchure. D'autres types de pollutions remarquables sont relevés : métaux lourds, (mercure, cadmium, manganèse) dans la région de la zone industrielle de Rousset, métaux dissous dans les effluents de la station d'épuration d'Aix, enfin différents apports en zinc et manganèse dans la dernière partie du cours d'eau. L'axe privilégié est la recherche d'un « niveau moyen de pollution de l'Arc », ce qui conduit l'auteur à dresser

une liste des polluants majeurs (détergents, hydrocarbures, PCB, lindane, zinc, cadmium, plomb, cuivre, mercure). Les constats produits portent sur la réaction du cours d'eau et

mettent l'accent sur sa capacité d'assimilation, qui varie selon le volume des apports et leur nature. Les données produites restent ainsi concentrées sur le rôle que joue la rivière dans l'épuration des rejets et des effluents qu'elle reçoit. Aucune exigence spécifique propre à ce milieu n'est citée. On ne trouve pas davantage de notations sur ses caractères propres, son état naturel ou ce que celui-ci pourrait avoir été. Le design de l'étude, comme celui de la précédente, montre qu'il est encore impossible de définir et de documenter à cette époque un état naturel de référence, permettant de donner un contenu objectif, commun et reconnu, aux notions de pollution et de qualité. La question traitée n'est d'ailleurs pas celle-là : c'est le fonctionnement de la rivière, comme chaînon dans un système d'activités humaines qui est placé au centre des efforts de collecte de donnée et oriente leur compréhension. L'identité du cours d'eau reste une variable évolutive, dont les composantes comme la valeur moyenne demeurent floues et labiles. S'il existe indéniablement des mesures et une représentation de l'état du cours d'eau, celles-ci découpent un objet d'étude aux contours et à l'identité mouvants.

B. La représentation de la rivière comme agrégat de rejets

Un premier effort visant à doter l'administration d'une définition collective du problème de la pollution par le biais de mesures trouve son origine dans la création en 1985 d'un groupe de travail administratif et associatif, dit « Groupe Qualité des eaux ». En lien avec la procédure de Contrat de rivière (lancée en 1984 et signée en 1986), la mise en place de ce groupe est le résultat d'une pression institutionnelle qui lie la question de la qualité de l'eau aux financements accordés. Cette condition est imposée par le Ministère de l'environnement, mais également soutenu fortement au niveau local par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et le Conseil régional. Cette conditionnalité conduit les administrations locales à mettre en place un groupe chargé d'élaborer un diagnostic de la qualité des eaux, assorti d'un inventaire des rejets et des dispositifs de traitement. Ces travaux doivent déboucher sur la formulation de propositions d'équipement anti-pollution susceptibles d'être financés par le contrat de rivière.

La création du groupe en 1985 réunit des acteurs issus d'horizons divers. Au plan administratif, il rassemble des personnels des prinicipaux services dont les

compétences touchent à la qualité des eaux : eau potable et baignade (DDASS) ; qualité de la rivière (DDA et SRAE - ce dernier couvrant également la connaissance des eaux souterraines) ; contrôle des élevages (Direction des Services vétérinaires) ou des industries (DRIR) ; financement de la dépollution : Agence de Bassin, ARPE. Ce premier assemblage d'acteurs administratifs associe à ses réflexions, dans un second temps, des représentants de divers 'intérêts sociaux : défenseurs de la qualité de l'eau, fédération de pêcheurs (FDAPP 13), associations environnementales (UDVN 13). Par la suite, cette association de protection de la nature travaille à mettre en place des relais et constitue un regroupement des structures associatives (incluant l'UFC et des associations locales ou des CIQ[329]). Le groupe est dédié uniquement à la réflexion et à l'établissement des diagnostics liés au contrat de rivière : il ne comporte aucun élu, ni représentant des collectivités locales. Cette structure d'expertise stable demeure en place durant plus de deux ans, sous forme d'un réseau associant organisations publiques et privées intéressées à accroître la connaissance sur la rivière.

La production de connaissance au sein de ce groupe est orientée dés l'origine en fonction des objectifs du contrat de rivière ; elle vise à identifier les causes et les responsables des pollutions à des fins d'intervention. Dès 1986, la première production collective du groupe consiste en une liste des sources de pollution. Le relevé inclut les élevages massifs de porcs et les caves viticoles, dépourvues d'équipement d'assainissement adaptés à leurs effluents ; les communes dont les stations d'épuration sont insuffisantes ; les propriétaires de surfaces « lavées » par les orages et amenant au cours d'eau leurs pollutions (en particulier les parcs de stationnement) ; les agriculteurs responsables de pollutions liées aux apports d'engrais (nitrates) ; enfin, les industries, notamment les Houilléres de Gardanne.

La plupart des sources de pollutions font l'objet d'un travail d'investigation et d'une description conduisant à la production de recueil d'informations standardisées. Les agents de la DDA s'attellent à cette tâche pour les stations d'épurations. Le service produit pour chaque commune des fiches, mentionnant la population, la programmation des travaux pour 1987-89, et les investissements pour arriver à un niveau d'épuration donné. Des

[329] L'UDVN et l'UFC apportent une contribution spécifiques au travail en collectant auprés de leurs membres, par voie de questionnaires, des informations sur les pollutions. Document et compte rendu de

tableaux d'ensemble récapitulent alors, commune par commune, les masses de pollution déversées (standardisées sous la forme de contribution en kg/jour). La démarche revient à établir une comptabilité générale des pollutions connues sur l'ensemble du bassin-versant relié à la rivière[330]. Leur mise en relation et en pourcentage par rapport au total des déversements doit alors désigner clairement où doit peser l'effort d'investissement en matière de dépollution.

Un second exemple de l'assujettissement de l'enquête sur la rivière aux objectifs de la nouvelle politique est livré dans les conclusions du groupe de travail, rendues en novembre 1987[331].

> Celles-ci se composent de deux parties. La première dresse un inventaire des rejets qui met l'accent sur les priorités d'investissement soulignant en premier lieu les carences des stations d'épuration communales et indiquant parmi celles-ci les plus polluantes. Une division entre secteurs administratifs conduit le groupe de travail à aborder la question des pollutions industrielles de façon très prudente, en indiquant au préalable que « l'enquête a été [dans ce cas] moins précise, pour tenir compte de l'appréciation de la DRIR sur la situation de l'épuration des rejets industriels ».[332]
>
> La seconde partie se présente comme un bilan de la qualité des eaux mais aucune donnée n'est mentionnée sur la rivière elle-même, sinon le fait que « le cours d'eau est particulièrement touché par une pollution organique ». Le document souligne de nouveau, cependant, les principaux rejets contribuant à la pollution des « tronçons dégradés », et rattache à ces deux zones les principales sources à traiter « a l'amont d'Aix, … le problème prioritaire à traiter dans ce

---

réunion du 11 décembre 85

[330] Les sources de pollution situées sur le bassin-versant mais rejetant leurs effluents au-delà (vers la mer ou un autre bassin-versant) ne sont pas prises en compte.

[331] SRAE-PACA, Compte rendu de la réunion du Contrat de rivière, 13 novembre 1987.

[332] Des remarques sont aussi faite dès les premieres réunions, soulignant que les pollutions industrielles ne seront pas explorées car «l'ensemble des participants s'accorde sur le fait qu'il s'agit d'opérations de longue haleine et de montants d'investissements très élevés qu'il paraît difficile d'intégrer dans le contrat Arc» (groupe « Qualité des eaux », réunion d'octobre 1986)

secteur étant celui du rejet des porcheries », « à l'aval d'Aix … l'impact de la zone Aix-Gardanne »[333]

Le groupe « qualité des eaux » inscrit donc sa mission de connaissance dans une action administrative plus large, qui vise à la désignation des responsables des nuisances, et à l'établissement d'une politique d'assainissement demandant une répartition des équipements et des investissements. Si l'on sait beaucoup plus sur les rejets (du moins ceux qui ne relèvent pas de l'industrie) et de leur évolution dans le cours d'eau, ce dernier reste encore en grande partie invisible. Comme dans le cas de l'inondation, les calculs opérés sont orientés par une vision préalable qu'ils renforcent : il s'agit non pas d'explorer la nature de la rivière et ses caractéristiques propres mais de l'inclure en tant que variable dans une politique d'aménagement qu'il s'agit de rationaliser. Le cours d'eau s'apparente encore à un équipement (ici chargé d'évacuer les eaux usées) dont il s'agit d'améliorer le fonctionnement. Paradoxalement le groupe « Qualité des eaux « ne définit pas ce terme, mais travaille à identifier les pollutions dont ses membres font patiemment l'inventaire, à défaut de pouvoir s'entendre sur une définition commune et légitime de la pollution, fondée sur un profil de qualité du cours d'eau[334].

Ceci s'explique si on voit que cette notions est établie selon des critères spécifiques par chaque institution, défendant des exigences propres dans ce domaine. Pour chacune d'entre elle, la description de la pollution est déterminée par des objectifs directement opérationnels, ce qui engendre des définitions plurielles de ce que l'on doit entendre par « rivière polluée ». Cette situation crée une mosaïque de perceptions que le groupe de travail ne peut que reproduire.

Le cas de l'Agence de l'eau peut illuster cette forte singularité des définitions retenues. A l'origine, l'objectif est de guider rationnellement les décisions de l'institution en matière de subventions aux actions de dépollution, orientées vers les industries ou les collectivités locales situées dans les zones les plus menacées. Un certain nombre de rivières, jugées particulièrement en danger, sont donc qualifiées de « rivière prioritaire »,

---

[333] La suite du document indique l'un des enjeux sous-jacents à cette présentation, avec la présentation de deux scénarios d'intervention, l'un reposant sur un assainissement accru de la zone d'Aix, l'autre sur celui des communes rurales de l'amont, posant la nécessité d'un choix de répartition des équipements à installer (et des charges à supporter)

[334] La seul référence officiellement édictée – les « objectifs de qualité » du cours d'eau, en cours de réalisation – ne dispose pas d'une force suffisante – en l'absence de soutien institutionnel - pour s'imposer aux autres acteurs. Cette référence normative est par ailleurs fortement décrédibilisée par le décalage entre les seuils édictés et la réalité d'un cours d'eau fortement dégradé (par l'industrie comme par les collectivités locales).

dont l'Arc, afin de bénéficier d'un régime plus incitatif. L'Agence utilise pour se faire les « cartes de qualité » de l'État :

> « *On prend les cartes d'état de qualité des eaux, et à partir de là bêtement on dit sur telle ou telle rivière il y a tant de kilomètrres de rivière « hors classe », c'est déclassé pour des pollutions, toxiques, machin, machin, etc., et tac ça tombe dans le panier* » (Délégué de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse).

Mais cette base officielle sert plus de référence pour évaluer l'état du cours d'eau que de critère définitif. D'autres éléments de jugement interviennent pour désigner une « rivière prioritaire » présentant un taux de pollution préoccupant. Le premier est lié aux moyens de l'Agence, qui ne peut inclure dans ce programme qu'un nombre limité de rivières « bénéficiaires » (26 au total) pour des raisons financières. Certaines rivières, pouvant légitimement entrer dans la catégorie, sont ainsi écartées, pour « *ne pas en mettre trop* », et parce qu'elles ne représentent pas de « *réels points noirs* » (suivant une définition qui semble subjective). L'articulation avec des politiques d'autres organisations joue également dans ce choix : la zone de l'Étang de Berre, dans lequel se jette l'Arc, a été désignée par une directive européenne comme « zone sensible », ce qui impose des obligations particulières en matière de traitement de l'azote et du phosphate. L'identification de la rivière comme zone prioritaire est aussi une façon de faire « d'une pierre deux coups » et par l'entremise de l'Arc de répondre aux demandes d'un autre niveau d'administration. Enfin, plus spécifiquement, l'attention portée à l'Arc par l'Agence de l'eau s'explique aussi par le fait que ce 'cas' est présenté comme une « vitrine » à l'attention d'autres acteurs ou zones de son secteur. Les exigences sont alors plus élevées puisqu'il s'agit d'un « cas examplaire », faisant office d'outil de communication vis-à-vis de l'extérieur - pour montrer à des maires ce que la « gestion intégrée » peut produire.

En définitive, les critères de « pollution » et de « qualité » de l'eau proprement dits sont mêlés à d'autres déterminations qui désignent le lieu comme appelant prioritairement une intervention publique. La « valeur » du milieu ne renvoie pas à une réalité mesurée précisément, s'imposant comme une évidence, mais oscille selon différents impératifs locaux et organisationnels.

La démonstration vaut également pour d'autres organismes et bureaucraties, retenant d'autres définitions, tout aussi particulières, tels les services techniques des communes chargés de l'assainissement. Ceux-ci disposent de leurs propres corps de règles, issus d'une directive européenne transposée en droit français (différente de celle utilisée par

l'Agence) qui indique les niveaux d'épuration exigés pour la station qu'ils gèrent. Tout en visant à protéger les rivières, ces normes ne font cependant aucune référence à la qualité de celle-ci, du fait de la focalisation sur les rejets. Les politiques menées dépendent alors de la référence qu'offre la réglementation, et, surtout, des budgets disponibles et alloués à cette fonction par les municipalités, plus ou moins convaincues de la nécessité d'une action[335].

> *« La qualité globale des effluents que l'on doit rejeter doit être au moins de niveau E [*dans l'échelle fixée par le réglement*], ce qui est relativement modéré. Nous sommes très largement au delà (..) L'an prochain on étend les stations d'épuration et on traitera les phosphates.* [nos élus ayant voté les budgets] *On peut travailler en amont de la réglementation » (Gardanne, technicien de mairie)*

Il n'existe donc pas, dans le cas de la pollution, d'outil qui permette d'engendrer une qualification unique du milieu naturel et la détermination d'un niveau de pollution objectif de la rivière. La visualisation des phénomènes produite par l'administration est pensée en référence aux seuls usages (saisis comme causes), et fortement orienté par des logiques institutionnelles visant à agir directement par le biais de programmes d'investissement et d'équipement. Il en résulte une orientation spécifique de l'outil de visualisation, qui s'avère incapable de produire une représentation unifiée de la rivière[336]. Du point de vue des actions de contrôle de pollution, il y a autant de « rivières » perçues qu'il y a de rejets.

Conclusion

Nous avons pu explorer dans le présent chapitre quelques-uns des outils qui participent à la définition des problèmes publics au lieu de leur traitement, dans leur dimension locale et concrète. Cela a été possible en adoptant une grille d'analyse mettant l'accent

[335] Ces décisions d'investissement sont au croisement de nombre de facteurs : capacité d'auto-financement du service d'assainissement, elle-même dépendante du mode de fonctionnement (régie, délégation), de la culture des techniciens, des élus, des pratiques traditionnelles propre à chaque ville, des avis de la population locale, etc.

[336] Les cartes d'objectifs de qualité, finalement publiées en 1987 ne délivrent qu'une représentation très simplifiée, ne permettant pas de fonder une décision informée.

sur le caractère non uniforme au plan cognitif des activités de mise en œuvre et en posant que les problèmes et catégories énoncés par l'administration centrale n'avaient pas nécessairement un sens évident et univoque au niveau local. La démarche suivie a consisté alors à décrire les dispositifs matériels au fondement des savoirs pratiques mobilisés pour la qualification et le traitement des problèmes traités. Plus concrètement, on s'est interrogé sur les outils qui permettaient à un maire, un agent de l'État ou un technicien d'une collectivité locale de parler de « pollution » ou « d'inondation » comme d'objets sur lesquels agir collectivement.

Le principal constat auquel on a abouti est que les définitions opératoires de ces problèmes sont enracinées dans des systèmes de description (des instruments de visualisation), eux-mêmes insérés dans le tissu politico-administratif local. Ces instruments sont également caractérisés par le fait qu'ils produisent des données entachées de fortes incertitudes, liées à la variabilité et la singularité des phénomènes observés mais aussi à la faiblesse des outils eux-mêmes et aux contraintes organisationnelles et économiques encadrant l'activité de mesure. Ces incertitudes rendent nécessaire un travail de sélection et d'interprétation, où le coefficient personnel des agents, leur culture professionnelle et surtout les orientations administratives qui cadrent leur travail jouent un rôle déterminant. De ce fait, les instruments de visualisation des phénomènes liés à l'eau sont, dans le meilleur des cas, producteurs d'une objectivité limitée à l'espace local, fondée sur un accord entre experts étatiques et/ou privés et une entente avec les élus sur les objectifs du dispositif de mesure (cas de l'inondation). Dans une configuration moins favorable (mesure de la pollution) du fait du caractère récent des politiques menées, ces problèmes ne font pas l'objet d'une définition objective et commune, mais sont perçus au travers de multiples grilles propres à chaque bureaucratie.

Par ailleurs, on constate également une différence entre les systèmes de représentations et d'objectivation des causalités étudiés : dans le cas de la description de l'inondation, certaines normes de calcul technique s'appliquent (la référence « décennale ») et offrent un canevas permettant des accords stables, fondés sur des conventions partagées au niveau local. Cependant, ces conventions varient de territoire à territoire, ce qui en limite le niveau d'objectivité. En matière de pollution, il n'existe pas de système de description stable, permettant une évaluation non contoversée des niveaux de nuisance et des chaînes de responsabilités. Celles-ci se définissent en fonction des exigences de chaque action administrative, selon des impératifs variables et propres à chaque organisation. Il y a en

fait autant de mesures de la pollution que d'institutions intervenant dans l'espace politico-administratif local.

D’un point de vue plus général, on est donc en présence d'une pluralité de systèmes de représentation des problèmes publics locaux, distribués par type de problèmes, et à l'intérieur de ces ensembles, par territoire et/ou par institution. La mise en œuvre d’une politique de l’eau comme celle lancée en 1992, faisant de l’eau un objet d’action publique, a cependant pour préalable l’existence d’une définition univoque donnée à cet élément (sa qualité, son état) et aux problèmes qui s’y rattache. Cette exigence, à la lumière de ce que ce chapitre a montré, nous conduit à poser une nouvelle question : comment ont été construites les formes d’objectivité nécessaire à la formulation d’une telle politique de l’eau, venant modifier un tel système pluriel de représentation ?

Conclusion de la deuxième partie

L'étude d'un terrain spécifique – une rivière et certaines actions publiques qui lui sont associées– a permis de montrer l'existence de plusieurs réseaux d'action publique, de nature et d'extension diverses, prenant en charge des problèmes spécifiques. Elle a dessinné un portrait plus précis mais aussi plus hétérogène des réalités que l'on rassemble d'ordinaire sous l'étiquette « politique de l'eau », celle-ci recouvrant en fait le traitement de problèmes spécifiques, historiquement construits, structurés à la fois organisationnellement et cognitivement. De ce point de vue, on est donc peu fondé à parler sans nuance de politique de l'eau au singulier. Cet intitulé recouvre en fait plusieurs programmes d'action dans lesquels l'eau joue un rôle, comme objet principal ou plus souvent comme composante d'une activité régulée. Comme on l'a également montré, ces ensembles sont disjoints, formant une série d'assemblages indépendants prenant la forme d'une mosaïque, plutôt que d'une action publique « fragmentée », selon le terme souvent employé. L'usage de cette dernière notion, nous semble traduire le souci de conserver une unité « naturelle » à l'action publique autour d'un objet évident (tel que l'eau), et la volonté de voir dans la dispersion des interventions le résultat d'une rupture, la perte d'une rationalité préétablie – qui reste à dévoiler ou à retrouver. L'analyse historique montre que les politiques liées à l'eau sont, irréductiblement, d'origine diverses, déterminées largement par des facteurs propres, engendrant une multipropriété du « problème de l'eau ». Celui-ci, au singulier, n'est en définitive que la tentative tardive, conduite durant les années qutre-vingt par certains acteurs, de faire la somme de multiples *problèmes,* liés par certains aspects à l'eau.

L'analyse détaillée de l'un de ces sous-systèmes au niveau local, la lutte contre les inondations, a ensuite montré que cette action publique s'organisait autour d'une articulation entre acteurs techniques et politiques, définissant des normes de référence s'imposant aux actions menées de façon durable. L'orientation prédominante qui s'ensuit est inscrite dans la forme des réseaux d'intervention, dans leurs moyens, priorités d'intervention, références pour l'action, mais aussi dans leurs façons de penser les phénomènes. Ceci se traduit dans l'ordre technico-scientifique par une structuration des systèmes de représentation des problèmes et des données qu'ils produisent. Les

instruments de visualisation des situations à gérer sont déterminés par la structure existante de mise en œuvre. Le diagnostic des situations problématiques, qui constitue « l'appareil vocal » de la rivière, selon l'expression de B. Latour[337], est de ce fait orienté par les options politiques privilégiées.

Le caractère disjoint du système local de mise en œuvre a donc son équivalent dans le système de représentation des problèmes de la rivière. Il se traduit par l'existence d'un ensemble de visions bureaucratiques concurrentes, institutionnalisées sous la forme de relations de causalités ou d'interdépendances établies factuellement. Par là, on entend que celles-ci sont documentées et prouvées par des séries inscriptions, produites sous des formes diverses par des outils de visualisation. L'ensemble aboutit donc également à la juxtaposition d'une pluralité de visions du monde - ici de la rivière- s'offrant sous des formes plus ou moins institutionnalisées.

Ces constats éclairent les difficultés de la mise en œuvre de la planification territoriale de l'eau, tels qu'ils ont été décrits dans notre première partie. L'outil de visualisation d'une « eau commune » est absent, alors même qu'il devait permettre, dans le schéma idéal de la mise en œuvre, de gérer le « *patrimoine commun* » placé au principe de la loi de 1992 : à sa place on constate l'existence d'une série de systèmes de mesures, fondés sur des points de vue différents. La « complexité » du problème de l'eau et son ingouvernabilité résident autant dans la juxtaposition de ces points de vue que dans les caractèristiques du problème de l'eau ou dans l'éclatement de sa gestion administrative. Elle apparaît comme le résultat de la confrontation entre différents niveaux de problèmatisation et de construction de la réalité. [338]

Il reste alors à comprendre comment peut avoir lieu, malgré tout, l'émergence de l'eau comme « patrimoine commun », comme objet singulier de perception et de gestion publique. Comment peut s'opérer un processus de publicisation, tel que défini en introduction, débouchant sur une « eau commune » gouvernable ? En nous appuyant sur des formes embryonnaires de cette politique, dans le domaine de la gestion de l'eau et de la lutte contre les inondations, nous tenterons dans la partie suivante d'apporter des éléments de réponse à cette interrogation.

---

[337] Latour, B. Le Bourhis J. P, *Donnez moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau*, Rapport au Ministère de l'environnement, 1995.

[338] Cette hypothèse compléte et prolonge celle de P.Duran argumentant que les logiques administratives traditionnelles ne seraient pas adaptées aux problèmes posés par une entité environnementale - l'hydrosystème- venant les déborder. Voir P.Duran, *Penser l'action publique, op.cit*

Nous testerons en particulier l'hypothèse selon laquelle, dans un domaine caractérisé par une grande « complexité » au sens dit ci-dessus, le pilotage de l'action publique s'opère par la transformation des systèmes bureaucratique de représentation du monde. Créer une eau gouvernable suppose la définition d'une eau « objective », c'est-à-dire commune, et nécessite l'imposition de savoirs faire et d'usages officiels pour la représenter, inséparable d'un travail organisationnel et institutionnel sur les réseaux concernés.

TROISIEME PARTIE

LA FABRICATION LOCALE DES CATEGORIES D'ACTION PUBLIQUE

La présente partie vise à comprendre par quels mécanismes s'opèrent l'apprentissage d'un nouveau rapport collectif à l'eau et la mise en place d'une régulation des pratiques liées à cet élément. Nous nous proposons de suivre ici l'apparition de nouveaux modes de gestion de l'eau et des rivières, en reprenant le modèle d'analyse horizontal appliqué jusqu'ici. Pour cela, cette partie se donne comme objet d'analyse certaines décisions visant à modifier les politiques concernées et leur execution sein de l'univers administratif local : quel équipement institutionnel est mis en place à cette fin ; quelles modifications ces décisions entraînent-elles dans les relations entre acteurs, dans leurs identités et leurs intérêts ; enfin, sur quelles transformations infrastructurelles débouchent-elles ? En répondant à ces questions, nous serons mieux à même de comprendre par quelles voies et dans quelle mesure se redéfinissent localement les frontières du gouvernement local des eaux

L'affirmation que nous souhaitons valider dans cette partie correspond à la troisième sous-hypothèse de notre introduction. Celle-ci pose que le changement dans les politiques locales doit se comprendre comme la production et la diffusion de nouvelles catégories d'action publique au sein des réseaux d'action publique correspondants et la transformation éventuelle de ces derniers. Dit autrement, les pratiques bureaucratiques et collectives ne peuvent se réorienter que lorsqu'il y a production d'un cadre de significations partagées, au travers duquel peut se faire la mise en circulation de ces nouvelles catégories et l'imposition d'une nouvelle définition du réel (d'abord dans l'univers bureaucratique, puis au-delà, dans la sphère publique). Ce n'est qu'en introduisant et en usant de notions comme celles de « *zone inondable* », de « *débit minimum* » ou de « *qualité* » qu'il devient possible de transformer l'eau (ou certains de

ses attributs) en objet collectivement maîtrisable, susceptible d'une prise en charge publique.

Par ailleurs, développer l'usage de ces notions ne suppose pas seulement un travail cognitif, au sens où il serait cantonné à la sphère des représentations mentales, mais requiert aussi une reconfiguration des réseaux d'acteurs, bureaucratiques, sociaux et politiques, qui assurent la production et la circulation de ces catégories : réseaux chargés de la représentation des problèmes ou relatifs à la mise en œuvre des politiques. Les catégories dessinant de nouvelles réalités ne peuvent être crédibles que si elles s'appuient sur un dispositif de mesure engendrant une représentation stable et légitime du monde perçu. Les appareils et inscriptions cartographiques constituant matériellement la « *zone inondable* » jouent par exemple ce rôle, de même que les systèmes de mesures permettant l'évaluation de la « *qualité* ». Or ces systèmes de mesure et de production d'information ne peuvent être pensés, comme on l'a montré dans la partie précédente, indépendamment des organisations qui les mobilisent – et donc des finalités que celles-ci poursuivent. Etendre la portée du gouvernement des eaux suppose donc à la fois une extension du domaine de la mesure, une meilleure représentation des phénomènes concernés, mais aussi une réorganisation en profondeur du système d'acteurs en charge de ces fonctions.

Pour vérifier cette hypothèse nous nous appuierons sur deux cas d'évolution de l'action publique relative à l'eau, sur le terrain d'enquête sélectionné (département des Bouches-du-Rhône et rivière Arc).

Le premier cas portera sur une politique étatique de prévention contre les inondations. Cellle-ci, lancée en 1993, institue des « *zones inondables* » dans laquelle des normes spécifiques d'urbanisation doivent s'appliquer. Ce cas offre un terrain exemplaire par rapport à notre questionnement, puisqu'il s'agit d'une tentative explicite de créer une nouvelle catégorie d'action publique, directement attachée à la rivière, et jusques là quasi-inexistante localement[339]. Celle-ci doit également être le pivot central de la politique réglementaire contraignant les comportements considérés comme « à risque ». De ce fait, sa mise en œuvre constitue un lieu d'observation des logiques à l'œuvre dans la production et la diffusion de nouvelles façon de penser et d'agir sur les phénomènes, au sein de l'État comme plus largement dans la société locale. La période étudiée est ici plus

[339] Voir le chapitre précédent. On rappelle que la « *zone inondable* » catégorie juridique et technique à la fois, correspond à l'espace théoriquement occupé par la rivière en crue, espace que l'on nomme également « *lit majeur* ». L'étendue de cette zone varie selon la « *crue* » prise en compte (crue « *décennale* », « *centennale* », ou des « *plus hautes eaux connues* »).

courte, du fait du rythme spécifique de cette politique régalienne : elle s'étend de la mise en œuvre locale de la circulaire centrale prévoyant la réalisation de la cartographie de la zone inondable (1993) au moment de notre propre enquête (2000).

Le cas suivant portera sur la politique de « *gestion équilibrée de l'eau* », dont nous avons suivi les premiers pas au début de cette thèse. Cependant, à l'inverse de l'analyse opérée dans notre première partie, nous nous détacherons complètement cette fois du cadre légal (la loi sur l'eau de janvier 1992) et de sa chronologie propre pour voir comment s'opère l'émergence d'une institution liée à la rivière, qui préfigure cette politique[340]. Pour étudier la formation progressive de cette politique « *globale* » de la rivière, sur une durée longue (1970-2000), on placera les catégories d'action publique correspondantes au centre de l'analyse.

Ces deux politiques présente l'avanatage de reposer sur deux types différents d'objets bureaucratiques, supports concrets du projet politique de changement et des nouvelles formes de représentations de la réalité qui doivent le traduire. Dans le cas de la politique de prévention des inondations, l'outil mobilisé à titre principal est une cartographie de la rivière, portant mention des « *zones inondables* ». Cette représentation graphique doit servir de référence lors de l'élaboration de différents documents officiels (POS) ou l'exécution de procédures (application réglementaire du droit des sols). Elle sert donc de guide pour l'administration, lorsque celle doit prendre en compte le danger potentiel que constitue la rivière en crue. Dans le cas de la politique de gestion globale de l'eau, différents rapports d'experts, études et inventaires interviennent, préparant la réalisation d'un schéma sur la rivière (le SAGE), élaboré à partir de 1994. Ce document se présente matériellement comme un dossier administratif rassemblant différents diagnostics et visualisations des problèmes publics visés (cartes, textes, tableaux, listes, modèles, etc.) et des solutions à apporter (plans d'action, stratégies d'intervention, échéanciers, etc.)[341]. Dans les deux cas, on peut voir là des recueils d'inscriptions qui structurent la perception des problèmes publics en leur donnant une forme et un contenu. Sans carte des zones inondables, le débordement des eaux reste un événement singulier, unique dans sa forme,

---

[340] En 1993, l'institution en question sera d'ailleurs au centre de l'application de la loi sur l'eau, et conduira une procédure CLE-SAGE.

[341] De façon curieuse, les deux sens primitifs du terme «schéma» renvoient à cette double fonction : le schéma est une «figure donnant une représentation simplifiée et fonctionnelle (d'un objet, d'un mouvement, d'un processus), une « représentation figurée, souvent symbolique, de réalités non perceptibles et de

temporaire, rapidement effacé du paysage et des mémoires, y compris celle des agents administratifs. Saisi au prisme de l'expérience subjective, l'événement échappe à toute représentation univoque, ce qui en rend la maîtrise collective improbable. Le même constat vaut a fortiori pour les problèmes liés à la gestion d'une rivière, laquelle offre des facettes multiples, comme territoire, écosystème (en y intégrant la composante humaine) et milieu physique aux frontières floues. La production d'objectivations et de catégories est une condition *sine qua non* pour que les phénomènes concernés soient appréhendés de façon uniforme. Les techniques de visualisation, comme celles qu'incorporent les documents administratifs de type schéma ou cartes, rendent possible une action publique, sinon sans cadre. Ils offrent donc un terrain d'enquête privilégié pour saisir la fabrication et l'usage des catégories d'action publique.

Nous aborderons en premier lieu le cas de la mise en œuvre de la politique de cartographie réglementaire du risque inondation, dans la mesure où elle permet de faire apparaître de façon nette, sur une période courte, le processus de reconfiguration que nous voulons éclairer (chapitre 7) L'analyse de l'institutionnalisation progressive de la gestion locale de l'eau fera l'objet du chapitre suivant, en montrant le développement sur une plus longue durée des mêmes mécanismes, et les modifications qu'entraîne dans ce cas le pilotage de l'action par des collectivités locales.

---

relations» ; mais il est aussi, en droit canon, la proposition soumise à un concile. (Source : Le Petit Robert, 1990).

Chapitre 7

L'inondation comme réalité imposée

La mise en œuvre d'une politique de cartographie réglementaire (1993-2000)

Durant les années 1993 et 1994, la politique de prévention des inondations dans le département des Bouches-du-Rhône adopte une orientation nettement réglementaire qui rompt avec les pratiques antérieures, telles qu'on a pu les décrire au chapitre 5. En application de nouvelles directives centrales[342], le préfet affiche la priorité qu'il accorde à la réalisation d'une cartographie réglementaire du risque. Ceci se traduit par un arrêté, paru en juin 1996 qui qualifie de PIG (projet d'intérêt général) l'atlas des zones inondables réalisé entre 1994 et 1995[343]. La démarche équivaut concrètement à adresser un commandement aux communes, leur enjoignant de respecter les orientations fixées par l'État et de traduire le risque d'inondation dans leurs règlements d'urbanisme (POS)

Cette action marque le début d'un processus de mise en œuvre qui a pour but de faire reconnaître l'existence d'une nouvelle entité, à la fois naturelle et bureaucratique, la zone inondable. La réglementation définit en effet le « risque d'inondation » par un zonage entourant le cours d'eau et correspondant théoriquement à l'emplacement des eaux en cas de crue dite centennale[344]. Nous étudierons l'ensemble du processus de mise en œuvre qui conduit de la décision de l'État d'utiliser cette notion abstraite, jusqu'à sa matérialisation dans des documents et dans des pratiqus, qui en font une composante évidente du monde naturel.

---

[342] Texte dit «Circulaire Balladur» du 24 janvier 1994 et arrêtés liés.

[343] Celui-ci s'inscrit dans l'opération de cartographie du risque menée par le Ministère de l'Environnement, suite à Vaison-la-Romaine, qui couvre 24 départements du Sud de la France. Une partie du financement provient du secteurs des assurances et mutuelles (entretien avec un responsable de la MACIF)

[344] Crue dont le débit est calculé statistiquement, à partir des connaissances acquises sur les débits antérieurs.

La **première section** rappelle l'historique de la décision initiale au niveau déaprtemental et analyse la rupture opérée avec l'ordre antérieur, sous l'impulsion d'un programme d'action central et d'une configuration spécifique des services administratifs de l'État dans les Bouches-du-Rhône. La **deuxième section** se focalise davantage sur la production et l'affinement de la catégorie de « *zone inondable* » au moment de l'application des nouveaux contenus normatifs. Elle souligne notamment l'importance de l'action de reconfiguration du réseau des acteurs techniques, qui produisent le socle de référence objectif nécessaire au fonctionnement de la nouvelle norme. **La troisième section** éclaire une transformation équivalente dans les réseaux de mise en œuvre chargé de l'application du droit des sols, au sein desquels doit circuler et prendre effet la nouvelle représentation de l'inondation. Enfin, la **quatrième section** décrit la recomposition de ces réseaux et de l'espace de circulation et de validité de la « *zone inondable* », comme façon de penser la rivière et le danger qu'elle représente.

Section 1 Cartographier le risque

Dés 1990-1992, un ensemble d'éléments concourt à replacer le problème des inondations sur la liste des priorités administratives dans le département des Bouches-du-Rhône. Comme par le passé, le facteur déclencheur est une inondation à fort retentissement médiatique (Vaison-la-Romaine, 22 septembre 1992). L'émoi consécutif à la catastrophe, au cours de laquelle trete-sept personnes disparaissent, conduit à une remise en cause de la gestion des problèmes d'inondation dans toute la région et ouvre une période de réflexion administrative sur les actions menées. Contrairement, cependant, à la période de mobilisation ayant suivi une autre inondation catastrophique (à de Nîmes en 1988), la démarche engagée tend à se perenniser. Cette différence dans le traitement du problème entre 1988 et 1992 s'explique par la conjonction de plusieurs éléments : la répétition des événements accroît la pression sur les acteurs publics et force à agir ; au niveau national les crédits qui faisaient jusqu'alors défaut sont débloqués ; des facteurs d'ordre plus conjoncturel jouent également, en particulier la décision du Directeur de l'Équipement en poste dans les Bouches-du-Rhône qui, contrairement à ses prédécesseurs, choisit de mobiliser durablement ses services sur ce thème[345].

[345] Ce fonctionnaire, ambitieux et trés actif selon les agents interrogés, aura par la suite une carrière ascendante, qui le conduira à la direction du Port Autonome de Marseille. Certains connaisseurs du milieu administratif local parlent aussi d'un large renouvellement des équipes à la DDE 13, survenu au tournant

Cette mobilisation se traduit par la production d'un diagnostic sur le problème des inondations et sur son traitement administratif dans le département. Soucieux de reprendre en main la question, les agents du siège de la DDE à Marseille cherchent d'abord à obtenir un aperçu global de l'action publique conduite. La tâche ne va pas de soi du fait du caractère éclaté de la mise en œuvre et de la pluralité des modes de traitements appliqués, commune par commune ou dans les différents syndicats intercommunaux des Bouches-du-Rhône. La multiplicité des objectifs poursuivis par les différents organismes empêche de se doter d'une vision d'ensemble et partant d'une définition de la politique à mener dans le cadre départemental.

Le diagnostic est réalisé concrètement en rassemblant au siège de la DDE des informations éparpillées, zone par zone, décrivant l'action publique menée localement : état de la réglementation et de l'avancement des différentes démarches (PER, R111.3)[346], relevé des travaux publics menés ou programmés, de leur dimensionnement, des niveaux de protection choisis (crues décennales, quinquennales, etc.), des vulnérabilités locales connues des techniciens de terrain, etc. Pour cela, le siège consulte les nombreuses unités et agents administratifs en charge du traitement des inondations (subdivisions DDE, agents de DDAF, certains services juridiques) mais aussi les élus. Le quadrillage des situations communales aboutit à la production d'un inventaire unique, au niveau du département et à une hiérarchisation des interventions à mener à partir de l'évaluation des différentes situations territoriales vis-à-vis du risque[347]. Une liste des procédures et études préparatoires à engager est réalisée et diffusée dans les services concernés et auprés des collectivités locales.

Début 1993 cependant, cette relance de l'action administrative marque le pas. La nécessité d'une intervention plus rigoureuse est réaffirmée par l'État mais on note peu d'évolution dans les politiques menées. Deux éléments principaux s'y opposent, tous deux liés à la structure des relations entre l'État et les communes.

---

des années 90, notamment dans les subdivisions. Ce renouvellement aurait agi à la façon d'un changement de génération, amenant un changement de mentalité.

[346] Ces procédures relatives à la prévention réglementaire des inondations sont décrites dans la partie précédente.

[347] Cette «mise en tableau» construit une première représention du problème etle structure, par des opérations de tri et de hiérarchisation des situations. La grille appliquée pour évaluer la gravité des problèmes prend comme modèle les configurations rencontrées à Nîmes et Vaison la Romaine (faible capacité hydraulique du centre ville, taille du bassin-versant drainé, et importance de la population menacée).

En premier lieu, l'imbrication étroite des compétences et des missions entre Etat et collectivités crée une incertitude sur l'attribution de la charge financière de la politique à mener ; aucun des deux acteurs ne peut ni ne veut dés lors prendre une position volontariste.. Le coût économique de l'action réglementaire est en effet conséquent (estimé début 1990 entre 200 à 800 mille francs pour réaliser les études nécessaires) et il n'y a pas de prise en charge publique de ces montants (en l'absence d'arbitrage budgétaire central, allouant un budget à cette politique). Le financement doit donc être trouvé localement, sans que soit défini le principal responsable de la politique, Etat ou collectivités. Les services administratifs peuvent dans ce cadre difficilement imposer un changement. La rupture du *statu quo* est en effet hasardeuse : elle comporte le risque pour l'État de devoir *in fine* se substituer aux communes « *défaillantes* », qui refuseraient d'endosser le coût d'une politique rigoureuse en matière d'urbanisme réglementaire, ce qui est le cas pour la plupart d'entre elles. Si en droit, l'État peut imposer la prise en compte du danger d'inondation, les services craignent de devoir prendre en charge les études nécessaires, ou d'être tenus juridiquement responsables de leur non-réalisation. Comme le note à regret un agent de la DDE, « *si on avait tout l'argent voulu et toute la disponibilité voulue, on irait dans ce sens, mais on ne peut pas* ».

En second lieu, un changement radical de politique dans ce domaine comporte un risque de conflit, localisé ou généralisé, dans lequel les services de l'État craignent de voir leur autorité contestée et d'entamer leur crédibilité. Toute modification réglementaire touchant à l'urbanisme est en effet politiquement très sensible, dans la mesure où cela empiète sur les politiques municipales. Dans le département, cette sensibilité est accrue du fait de la forte pression foncière qui pèse sur les choix de nombreuses municipalités, les terrains en bord des rivières étant les plus recherchés dans le Midi[348]. Ceci d'autant plus que l'absence de toute action antérieure de communication sur les dangers des inondations a conduit à ce que les espaces riverains soient « *difficilement reconnus comme des zones à risques par la population* ». Pour reprendre le résumé cursif et euphémisé du DDE, « *l'application de ces politiques* [réglementaires de lutte contre les

[348] Dans de nombreuses communes, la transformation des terres agricoles en lotissement satisfait des intérêts nombreux : intérêts des agriculteurs de souche qui vendent leur terrains à bon prix ; intérêts des résidents néo-ruraux qui s'installent en bord de rivière et valorisent leur patrimoine ; intérêts des entreprises de construction (souvent locales) et promoteurs immobiliers qui montent ces opérations. La production d'une cartographie des zones inondables lèse directement ces intérêts en diminuant la valeur des maisons (quoique de façon mesurée) et surtout en rendant inconstructible les terrains (chute de la valeur foncière).

inondations] *dans les Bouches-du-Rhône est d'un intérêt évident, mais pas facile* » (note DDE, début 1993).

La mise en œuvre d'une action règlementaire en matière d'inondation est d'autant plus ardue qu'elle va aussi directement à l'encontre des intérêts immédiats du personnel politique. Soumis à la pression des intérêts fonciers, les élus peuvent refuser d'intervenir comme médiateurs, laissant alors les services de l'État seuls face aux groupes d'intérêts locaux lésés - au risque de l'aggravation et de la judiciarisation des conflits. S'ils ne sont pas acquis aux nouvelles orientations proposées, les édiles peuvent aussi susciter d'eux-mêmes des oppositions et « *faire monter les comités de défense* », comme le craint un agent de l'État. Du point de vue de ce dernier, il est donc évident que l'on ne peut « *s'attaquer frontalement au pouvoir territorial…* », sauf à supposer un « *courage politique extraordinaire* « de la part du Préfet. Malgré son caractère dit « régalien », la politique réglementaire ne peut donc se faire contre les maires. Les agents des services juridiques de la DDE sont les premiers à le souligner : « *c'est le maire qui applique [*les réglements relatifs au droit des sols], *donc ce serait malvenu d'imposer (…) politiquement, ça ne se fait pas* ». La transformation engagée par l'État reste donc limitée et dépendante des configurations politique, institutionnelle et économique dans lequel elle s'inscrit. Comme le souligne le DDE, dans une note du début de l'année 1993, « *la volonté de tous est nécessaire ainsi que des moyens financiers conséquents* [pour conduire cette politique]. *Cette volonté semble aujourd'hui bien engagée, mais les moyens de financement restent très faibles. C'est dans ce cadre que l'État doit s'efforcer de dire le risque* »[349]

Le constat de ces limitations conduit à privilégier l'incitation et la sensibilisation des communes. Les services de l'État se cantonnent à une offre de prestations techniques et d'ingénierie, en indiquant les pistes de financements alternatifs (syndicats mixtes, agences de l'eau, institution départementale). Cette approche prudente prend la forme d'une simple lettre du préfet adressée avant l'été 1993 aux maires de certaines communes des Bouches-du-Rhône pour les alerter sur la situation particulièrement exposée de leur territoire (inondation par ruissellement pluvial urbain type « Nîmes »)[350]. Équivalent local d'une circulaire, elle les informe que « *le maire est responsable de la sécurité dans sa commune* » - et propose trois types d'actions (études hydrauliques de simulation de

[349] DDE-13, Note du Directeur aux services, 1993, page 11.

[350] DDE-13 , Lettre du Directeur du 28 juin 1993.

ruissellement, documents d'urbanisme, plan de secours) en offrant le concours des services techniques de l'État (notamment la DDE). Inscrite dans le cadre organisationnel existant, la reconnaissance et l'affirmation du problème se font donc sur ce mode mineur, qui laisse toute latitude d'agir, ou de ne pas agir, aux acteurs territoriaux.

Les années 1993 et 1994 constituent le véritable tournant de la politique de prévention des inondations dans les Bouches-du-Rhône, l'action publique prenant à partir de ce moment une orientation plus réglementaire et régalienne. Deux éléments jouent un rôle déterminant dans cette avancée, au croisement d'influences qui s'expriment à la fois au plan national et local.

Tout d'abord, la visibilité du problème est accrue dans le département dès septembre 1993 après un nouvel événement catastrophique. Un épisode orageux très intense amène des trombes d'eau sur la région d'Aix-en-Provence et provoque des dégâts importants (250 millions de francs pour la ville d'Aix-en-Provence et plusieurs milliers de sinistrés dans la zone atteinte). L'écho médiatique est amplifié par le rapprochement avec la situation de Vaison-la-Romaine (même date jour pour jour et même type de « *crue-éclair* » dévastatrice) et la crainte de voir la série se prolonger avec des pertes en vies humaines. Ces craintes s'accroissent encore en janvier 1994, trois mois plus tard, lorsque surviennent les inondations résultant de la rupture des digues du Rhône, accompagnées de nombreux autres débordements dans le département. La multiplication sur le territoire national des dégâts dus aux crues et la préoccupation ostensiblement affichée par le gouvernement de se saisir de cette question (janvier et févier 1994) achèvent d'en faire un enjeu prioritaire, à la fois dans le département et au plan national.

Parallèlement, cette période est aussi celle où le problème de la responsabilité des acteurs publics est posé face aux dégâts matériels et, de façon plus aiguë, par rapport aux morts liées aux inondations. Les autorités publiques mais aussi certains fonctionnaires (préfets et agents) sont mis en cause à la suite de catastrophes qui engagent la responsabilité de l'État. En 1993 et 1994, l'élaboration d'un nouveau code pénal (paru en 1994) concrétise cette menace en prévoyant des peines d'emprisonnement dans ces cas[351]. Le souci de clarifier les responsabilités occupe dès lors une place centrale dans les préoccupations des personnels de l'État. Dans les Bouches-du-Rhône, lors des premières réunions relatives à la lutte contre les inondations, les services juridiques mettent en avant

[351] Les article 221.6 et 223.1 prévoient 500.000 FF d'amende et 5 ans d'emprisonnement pour «manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements»)

cet objectif et travaillent à supprimer toute incertitude juridique en matière de délimitation des zones à risque. Ils insistent concrètement pour que le porter-à-connaissance du préfet aux communes inclue désormais une description explicite du danger d'inondation, quel que soit l'état, même grossier, des connaissances disponibles.

Enfin, un dernier facteur d'ordre conjoncturel joue également, lié à la nomination d'un nouveau Préfet dans les Bouches-du-Rhône, en octobre 1993. D'une part le changement d'homme facilite le choix de la rupture, le nouvel arrivant pouvant plus facilement se démarquer des positions prises par ses prédécesseurs. D'autre part, la personnalité même de ce haut-fonctionnaire détermine une nouvelle stratégie de l'État, plus volontariste et orientée vers la réforme des pratiques locales. La plupart des interlocuteurs administratifs reconnaissent ainsi l'importance du « *courage de faire* » du nouveau préfet, qui endosse et légitime la démarche engagée par ses services. Responsable en dernier lieu de la politique de l'État, sa volonté de renouveller les pratiques administratives est aussi une prise de risque personnelle : considérant les réticences des pouvoirs territoriaux, la possibilité d'un échec ou d'un enlisement de l'entreprise n'est pas négligeable.

L'interprétation stricte qui est faite dans les Bouches-du-Rhône de la circulaire de janvier 1994 - promouvant une nouvelle politique de prévention des inondations- doit se comprendre en relation avec ce contexte. Le texte de la circulaire, dont la valeur normative en soi est faible est en fait mobilisé en soutien d'une politique volontariste décidée localement. Pour introduire une rupture dans les relations instituées entre l'État et les collectivités locales, il faut opter pour une ligne stricte, en accompagnement de modifications importantes dans l'organisation de l'activité réglementaire. L'application va ainsi au-delà du texte lui-même, en débouchant sur l'engagement de réformes de nature structurelle – ce que le texte central ne prévoyait pas. Comme le fait remarquer un agent, la pédagogie ou la négociation prônée dans certaines directives ultérieures, ne sont pas alors à l'ordre du jour :

> « *C'est la différence entre la sociologie [*qui inspirerait ces méthodes contractuelles] *et l'État. Nous, on nous a dit d'être très rigides. Le préfet en avait fait une de ses priorités* » (agent de DDE)

La rupture est donc moins juridique que de nature politique. Elle débouche sur des transformations également radicales dans la conduite de l'action publique départementale, qui se developpent alors sur un double plan, technique et politique.

Section 2 Réorganisation de l'activité technique et homogénéisation de la description du danger

Assurer un traitement adéquat du problème des inondations conformément à la nouvelle orientation politique, c'est d'abord donner une base technique solide à l'action administrative, jusqu'alors privée d'un tel socle.

Ceci explique que le réseau d'agents qui assure la représentation technico-scientifique du danger soit réorganisé à partir de la fin 1993 afin de redonner à l'échelon départemental le contrôle de la délimitation des zones inondables. Cette évolution intervient au plan organisationnel (A) mais touche aussi les méthodologies et les règles qui structurent les pratiques des agents dans ce domaine (B) et aboutissent sur une modification de ces dernières(C).

A. Reconfiguration du réseau technico-administratif et de la production des faits sur l'inondation

La principale conséquence de la réforme locale de 1993 consiste dans le transfert au niveau départemental de la description technique des zones à risque Cette opération permet au siège de la DDE de reprendre le contrôle de la définition publique du problème des inondations. En 1994-1995, le dispositif mis en place pour produire l'atlas des zones inondables (AZI)[352], première affirmation officielle du danger, s'inscrit dans cette logique. La réalisation du document est confiée à un bureau d'étude par la DDE 13 (service chargé de l'environnement et de l'urbanisme, SEEEU). Celui-ci reçoit instruction de conduire l'opération sans consulter les instances territoriales. Contrairement aux pratiques antérieures, il doit travailler en « *circuit fermé* ». Si des réunions de présentation et de recueil d'observations sur l'Atlas sont tenues en 1995, leur fonction est strictement limitée à la correction d'erreurs techniques éventuelles. Sur la base de ce travail de repérage des zones inondables, les services de l'État établissent également le

[352] L'Atlas des zones inondables est un document, a valeur informative. , produit par les services de l'Etat qui décrit dans u ne série de cartes les espaces menacés d'inondation dans un département.

dessin des « *zones d'expansion des crues* » sans concertation préalable ni prise d'avis auprés des communes concernées[353]. Dans les deux cas, le cercle des intervenants est strictement délimité et se réduit aux seules instances techniques étatiques (ou sous contrôle direct de l'État). Les pouvoirs territoriaux sont placés, de façon nouvelle, en dehors du processus de définition technique du problème.

La reprise en main de l'activité cartographique s'opère également en affirmant la prééminence de cette nouvelle définition et en délégitimant les autres descriptions possibles du danger, notamment celles, concurrentes, défendues par les collectivités locales. En premier lieu, les services de l'État s'efforcent d'accroître et d'asseoir leur autorité dans ce domaine en structurant le champ de l'expertise officielle. C'est le cas en particulier pour la détermination des classes d'aléas sur lesquelles sont basées les cartes de zones inondables, dans la mesure où la fixation de ces classes est incertaine[354]. Aucune indication n'a été donnée par l'administration centrale concernant un des critères d'évaluation, la vitesse des eaux, particulièrement important dans le cas des crues-éclair du Sud de la France. Dès le début 1994 ces critères sont discutés au sein d'un comité administratif *ad hoc* qui réunit experts des services techniques de l'État et de bureaux d'étude, bien au-delà du cadre départemental des Bouches-du-Rhône. D'autres services de la région PACA et des bureaux d'études travaillant au niveau national sont associés à ce groupe et travaillent à produire un texte commun établissant une doctrine technique unique en la matière. Cette définition officielle des catégories d'aléas peut alors être présentée comme *la* position de l'État – citée comme telle par les services extérieurs comme par des bureaux d'études privés et publics. Par là, celle-ci est recouverte d'un statut officiel et, à la fois, d'une validité technique incontestable, parcequ'incontestée par les principaux acteurs techniques compétents.

En second lieu, les services réfutent et déligitiment par avance les remises en question techniques des cartes de zones inondables (qui sont en effet aisément critiquables du fait de leurs imperfections)[355]. Pour cela, ils ne contestent pas que la méthode choisie

---

[353] Ce zonage délimite les espaces qui devront recevoir les eaux excédentaires en situation de crue, permettant de diminuer, ailleurs, l'étendue de l'inondation. Le dessin de ces zones n'est pas déduit de l'observation des crues antérieures mais résulte de l'appréciation par les agents de la situation du territoire qu'il s'agit d'inonder volontairement (topographie, hydraulique, urbanisme, valeur des terrains, etc.)

[354] Un simple critère de hauteur d'eau avait été fixé par la circulaire Balladur pour juger de la dangerosité d'une inondation (niveau supérieur à un mètre).

[355] Les méthodes utilisées sont considérées comme peu coûteuses mais offrant une résolution assez grossière des zones de danger. Il s'agit d'études géomorphologiques à partir de photointerprétation,

aboutisse à une délimitation sommaire et parfois erronée des zones inondables ; mais ils affirment dans le même temps que celle-ci répond aux objectifs fixés par l'autorité légitime - désigner les lieux d'inondation posant problème- ce qui suffit à justifier l'emploi de cette technique. La cartographie produite n'est donc pas contestable parce qu'elle est suffisamment précise pour la fonction qui lui a été attribuée. L'acteur étatique impose le cadre d'évaluation de la technique employée, en lui transmettant sa propre légitimité, afin de clore par avance les controverses techniques.

> Comme le note le préfet dans la lettre accompagnant l'AZI, « *cet atlas n'est pas un document d'urbanisme suffisamment fin pour préciser le caractère inondable à la parcelle prés, mais un document qui définit les zones ou le problème du risque inondation doit être posé* ».

Ces différentes actions ont pour effet principal de proteger les activités de description technique du danger des interventions des pouvoirs territoriaux (élus et intérêts représentés). En réduisant l'influence de ces pouvoirs, par leur mise à l'écart, ou en imposant des critières de pertinence, la technicisation du processus replace entre les mains des services de l'État le pouvoir de définir ce qu'est l'inondation. Détenteurs d'une compétence reconquise en la matière, les services peuvent alors redéfinir et diffuser de nouvelles pratiques professionnelles plus conformes à la politique promue.

B. Méthodes, modus operandi et règles communes de calcul

La représentation technique et administrative du danger d'inondation est aussi modifiée et unifiée par le biais d'un changement des méthodologies de travail. La restructuration de l'organisation étatique s'accompagne de l'élaboration de nouveaux principes d'action, qui doivent orienter les pratiques des acteurs de l'expertise, agents de l'État comme autres organisations (services techniques des communes ou de leurs regroupements, bureaux d'études privés ou semi-publics qui les conseillent, etc.)

L'effort le plus visible en la matière réside dans la réalisation par les services administratifs d'un document synthétique établissant les classes d'aléas. Composé par un groupe de travail bureaucratique (dénommé « *Hauteur-vitesse* » en référence aux critères à employer pour évaluaer le danger d'une crue), le descriptif des classes d'aléas prend la

---

accompagnées parfois d'un travail qualitatif, avec relevé des ouvrages, estimations des circulations et des débits sur le terrain et réalisation de fiches pour certaines communes.

forme d'un schéma dont la simplicité est volontairement accentuée, pour le rendre utilisable par tous les techniciens locaux. Il s'agit explicitement de permettre l'appropriation par tous de ce code commun de description du danger et de favoriser sa ciculation au sein du réseau des producteurs de savoir - et plus largement dans le public. Pour ce faire, les critères et les catégories de description du phénomène sont particulièrement simples et mémorisables : les seuils de dangerosité sont fixés à 1 m (hauteur d'eau) et 1 m/s (vitesse du courant). L'évènement inondant est ainsi saisi par quelques composantes élémentaires, standardisées et homogénéisées, qui doivent « *officialiser* » la vision administrative de cette réalité, selon le terme employé par le groupe de travail.

L'accord des techniciens sur ce cadre commun favorise l'homogénéisation des pratiques, dans le département et au-delà. Les services de l'État s'efforcent de faire accepter cette nouvelle façon de faire, aux bureaux d'études privés comme aux communes en érigeant en nouveau standard leur propre cadre de référence.

> « *C'est un projet de règlement qui a été mis au point par les administrations régionales en groupe de travail, il n'est pas officiel, mais il sert de règlement… chacun fait le sien sur cette base* ». (Agent DDE)

De façon plus générale, la transformation des pratiques souhaitée par l'État se traduit par des séries d'affirmations qui définissent la nouvelle doctrine.

Un premier ensemble d'énoncés tend à présenter le danger d'inondation comme une donnée objective. Ce principe est retraduit dans des formules récurrentes dans les discours et les écrits, qui agissent comme autant de rappels à l'ordre de cette nouvelle vision officielle. Souvent répété, le slogan « *l'État dit le risque* », condense cette idée d'une réalité préexistante, relevant de l'ordre technique et du constat. De même, le fait souvent réaffirmé que le risque (d'inondation) « *ne se négocie pas* » exprime la même intangibilité des phénomènes en cause et du danger qu'ils représentent. Ces expressions qui prennent valeur d'évidence symbolisent et signalent publiquement la ligne de démarcation désormais posée : l'activité de représentation du danger doit se faire sans autre considération autre que l'exactitude du relevé et de la mesure, qui ne renvoient eux-mêmes qu'au phénomène qu'ils décrivent. La rupture se veut ainsi totale avec les pratiques antérieures, laissant une place importante à des facteurs humains dans l'activité de description, c'est-à-dire prenant en compte les actions d'aménagement pouvant modifier les phénomènes considérés et donc le danger représenté. Un second groupe

d'énoncés porte sur des recommandations plus précises. Ils établiseent notamment des normes professionnelles visant à orienter concrètement les pratiques de mesure des phénomènes, notamment en fixant ce qui doit ou non être pris en compte dans le calcul. Suivant en cela les directives centrales à la lettre, les agents des Bouches-du-Rhône refusent les pratiques jusque-là courantes consistant à introduire dans l'évaluation du risque les aménagements de protection, existants ou projetés :

> «*Normalement, dans d'autres départements quand on fait un PPR on peut faire des aménagements qui peuvent faire baisser le risque, mais … l'agent de la DDE 13 n'aime pas qu'on tienne compte des travaux éventuels, tant que les travaux ne sont pas faits (.. .) il préfère partir d'un état brut, et faire la cartographie sans aménagements* » (agent de bureau d'étude produisant des PPR)

> « *On ne va pas de toute façon adapter les zonages d'aujourd'hui sur les travaux de demain. S'ils sont faits, oui, peut-être, mais ce n'est pas encore prévu* ». (agent DDE 13)

Ce choix de figer ainsi le domaine de mesure à l'état brut[356] n'est pas sans conséquence. Contrairement à la situation prévalant antérieurement, la catégorie de zone inondable prend alors un contenu relativement stabilisé. La volonté de ne prendre en compte que l'existant - défini comme le seul réel mesurable par les instruments et le calcul technique - matérialise la zone inondable et la fonde en réalité.

Cette opération n'est possible toutefois que par l'investissement des services de l'État qui doivent mettre à l'épreuve leur autorité en matière technique et leur capacité à fédérer les autres acteurs autour de cette méthode. Dés lors, la mesure rigoureuse du phénomène peut offrir un socle qui légitime l'activité de régulation. Pour être effective, celle-ci suppose cependant aussi la modification d'autres types de pratiques, liées à la mise en œuvre proprement dite.

[356] On parle de «*stationnarité*» supposée du domaine de mesure. Ceci signifie que l'activité de mesure ne prend pas en compte , par convention, les modifications de l'espace dans lequel le phénomène mesuré prend place, et ce pour assurer une certaine continuité dans la production de données.

C. La nature du travail opéré sur l'instrument de visualisation du danger

La mise en œuvre du tournant opéré en 1994 rend nécessaire une traduction des nouvelles orientations dans le domaine technique. Utiliser la catégorie administrative de zone inondable suppose de fixer au préalable, et de façon durable, la signification empirique de cette nouvelle entité. De même des critères objectifs doivent être établis pour fonder rationnellement les décisions individuelles liées à la prise en compte des phénomènes d'inondation. Dans cet effort transparaît la nouvelle orientation réglementaire qui prévaut dans l'État, et celle du réseau juridique qui la met en œuvre : pour pouvoir s'imposer à tous, comme tout acte réglementaire, les nouvelles contraintes doivent s'appuyer sur des formes et des objectivations officielles et générales.

Il devient donc nécessaire de modifier les pratiques des agents réalisant les mesures et les calculs à cette fin. La représentation variable des phénomènes selon les territoires doit laisser place à une description réalisée selon des catégories et des méthodes communes, pouvant prétendre par conséquent à l'objectivité. La retraduction de l'orientation politique portée par la réforme s'inscrit ainsi dans le dispositif de connaissance. L'opération constitue la zone inondable comme un élément mesurable et distinct du monde connu et contribue donc, concrètement, à la faire exister.

Le changement des pratiques techniques est mis en œuvre en œuvre au travers de deux séries d'activités. La première vise à renforcer une base empirique et méthodologique qui est au fondement de la norme réglementaire. La seconde vise à assurer la diffusion et l'appropriation de ce nouveau cadre dans le réseau des producteurs de faits.

Construire un socle d'objectivité

L'alignement des pratiques nécessaires pour fonder un savoir objectif passe d'abord par l'usage des mêmes catégories de description du phénomène, en particulier des mêmes classes d'aléas. Comme on l'a mentionné, dès 1994, les services de l'État sont soucieux de se donner des critères univoques afin de pouvoir délivrer les autorisations, prescriptions ou les refus liés à la construction en zone inondable. Pour cela, ils s'engagent avec d'autres acteurs du réseau technique dans la mise au point de seuils de dangerosité des eaux, permettant de distinguer les différentes catégories administratives d'inondation - définies par des critères objectifs comme la hauteur et la vitesse des eaux - et de les classer selon la gravité de la menace attachée à chacune d'entre elle.

Rien de tel n'existe à l'époque dans le département ni dans la région. Les documents d'urbanisme des communes sont souvent muets ou très imprécis quand à la définition des zones inondables.

Quelques bases de réflexions ont été établies, notamment une grille élaborée en 1981 dans le Lot par des bureaux d'études privés (BCEOM, SOGREAH) et des services administratifs (SRAE de l'agriculture) et utilisée pour les études des PER du département (entre 1984 et 1990). Cette grille distingue deux bornes (80 cm et 3 mètres) qui établissent les trois catégories d'aléas (faible, moyen, fort), affinées par la prise en compte de la vitesse. Mais ces critères n'ont pas de valeur officielle : le seul document indicatif produit par l'administration centrale, et dont les services ont connaissance est un texte de la DRM (« *Étude préliminaire à la cartographie réglementaire du risque naturel et majeur* », 1990) qui mentionne des seuils différents des précédents (1 et 2 mètres de hauteurs d'eau) et ne traite la vitesse de l'eau que sur le plan qualitatif.

Les circulaires qui paraissent au début de 1994 n'apportent pas de précisions supplémentaires mais confirment le seuil d'un mètre, et écartent la vitesse comme critère d'appréciation du danger. L'application de ces textes suppose alors une retraduction et une adaptation des objectifs visés au contexte méridional marqué par la survenue de crues éclairs, précisément caractérisées par la vitesse des eaux en déplacement.

> « *On a travaillé sur le guide méthodologique qui est annexé à l'atlas, avec le schéma hauteur/vitesse, comme une alternative à la carence des textes, il n'y a pas d'autres mots. Il fallait un correctif. C'est un problème méditerranéen, les intellectuels parisiens, c'est un peu l'étranger ici, ils ont du mal à comprendre que dans le domaine de l'eau au sud de valence, on est ailleurs* » (agent de la DDAF)

La retraduction engagée se distingue toutefois d'un simple travail d'interprétation ou de rédaction complémentaire. La nouvelle classification des inondations en fonction de leur dangerosité s'engendre dans un débat réunissant des représentants de différents services de l'État et des membres de bureaux d'études, et articule plusieurs registres d'arguments

Les services juridiques de l'État rappellent tout d'abord, à plusieurs reprises, que la puissance publique est désormais considérée comme pleinement responsable dans ce domaine. Elle doit donc mettre en place une norme rigoureuse qui clarifie nettement et indique de façon tranchée la situation de chaque territoire vis-à-vis du danger d'inondation et de sa gravité. Ils indiquent aussi les gains de légitimité apportée par la

référence à la norme d'un mètre pour la hauteur d'eau, mentionnée dans la circulaire du premier ministre.

Les techniciens quant à eux critiquent les seuils fixés antérieurement dans la région, à partir de différents points. La sociologie des populations entre en jeu : si la définition du « risque fort » à partir des trois mètres se justifiait dans l'ancien cadre par la possibilité de monter à l'étage en cas d'inondation, l'évolution sociétale - des mœurs communes comme des pratiques judiciaires … - doit être prise en compte :

> « *Le seuil des deux mètres [plutôt que de 3 mètres] a été beaucoup critiqué notamment par les maires. Mais il faut aussi se méfier des références historiques, la sociologie a évolué, les gens sont beaucoup plus assistés, moins responsabilisés, et ils ont plus tendance à dire, c'est la faute à la commune, à l'État* « (Agent de DDE)

Des exigences liées à la pratique administrative entrent aussi en ligne de compte : l'amplitude de l'écart entre les deux bornes antérieures du risque modéré (de 80 cm à 3 mètres) est trop importante pour pouvoir gérer correctement les situations concernées : cet écart « *ne facilite pas la négociation sur la constructibilité à inscrire dans un POS ou un PER* »[357]. Les règles de constructibilité qui s'y appliquent risquent d'avoir pour effet d'autoriser des maisons surélevées (au-dessus de 3 mètres) avec des rez-de-chaussée où « *la tentation d'habiter ultérieurement sera forte* ». Enfin, en parallèle, une réflexion est également menée sur la façon d'apprécier la dangerosité objective des eaux. Un des membres du groupe, technicien de bureau d'étude, procède à des calculs sur le renversement d'un piéton ou d'un mur-type, en s'appuyant notamment sur des indications tirées de la médecine du sport.

En définitive la norme choisie utilise les valeurs d'un mètre et d'un mètre/seconde qui définissent par leur croisement quatre classes d'aléas. Ce choix se trouve au croisement des différentes considérations évoquées : il permet de définir de façon simple et claire des types de phénomènes d'inondation, caractérisés par la combinaison de critères objectifs et mesurables (hauteur et vitesse de l'eau), suffisamment proche des indications de la circulaire interministérielle, permettant une négociation plus fine avec les maires, tout en

[357] Note de la DDE 13, *L'importance du risque en zone inondable en fonction de la hauteur et la vitesse de l'eau*, 25 février 1994.

étant dans ses grandes lignes conforme aux calculs techniques de mise en danger des personnes (renversement d'un piéton-type).

*

En complément de ce travail sur les catégories d'aléas, deux autres changements sont également à souligner, d'une part sur l'outil de mesure lui-même, (le réseau des stations de mesure des hauteurs/débits en rivière) et d'autre part sur les méthodes employées pour la fabrication des cartes d'aléas.

Dans le premier cas, la DIREN poursuit de façon parallèle et autonome, un effort pour affiner ses mesures et améliorer la représentativité de ses stations. Le service de la mesure tente d'améliorer en particulier l'intégration des deux réseaux hérités des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, pour parvenir à un « *réseau homogène* ». Celui-ci doit être capable de livrer des informations de qualité sur un ensemble suffisamment important de cours d'eau pour pouvoir « *caler n'importe quel modèle sur l'ensemble de la région* ».

Dans le second cas, le changement promu par les services de l'État concerne les pratiques des bureaux d'étude. Outre le recours aux cahiers des charges et les indications livrées dans le guide méthodologique, les services administratifs recommandent aux techniciens une approche assez stricte dans l'élaboration de la carte d'aléas qui en fait une quasi-carte réglementaire :

> « *Dans les Bouches-du-Rhône, pour les PPR, il y a une façon un peu systématique de travailler, on fabrique une carte d'aléas, et à partir de la carte, ce qui a été défini comme étant zone rouge, c'est ce qui deviendra zone à risque fort dans la cartographie réglementaire. On a ces critères hauteurs-vitesses que l'on croise sur la carte d'aléas et ce qu'on estime comme étant un aléa fort, est transformé ensuite en risque fort dans le PPR. C'est appliqué de façon systématique* » (ingénieur de bureau d'étude).

<u>La standardisation des pratiques</u>

La définition de catégories, d'outils et de méthodologies plus uniformes ne garantit cependant pas l'homogénéité des pratiques réelles. L'opérationnalisatoin de cet ensemble de nouveaux principes passe par un second type d'intervention, qui vise en particulier à assurer leur diffusion à l'intérieur du réseau des bureaux d'études, formellement

indépendant de la puissance publique. Pour cela, les services de l'État travaillent à la « *sensibilisation* » des acteurs de ce réseau pour faire connaître la nouvelle doctrine et les inciter à y adhérer.

« *On a sensibilisé les bureaux d'études de la région en la matière, de manière à ce qu'ils partent sur cette base quand ils ont des études plus précises à faire…* » (agent de la DDE)

La diffusion large de l'atlas des zones inondables, auprès du grand public comme des acteurs spécialisés, constitue le principal élément de ce travail de promotion des nouvelles pratiques, dans la mesure où les services y rattachent le guide méthodologique précisant les modalités de son application. Celui-ci inclut notamment le diagramme mentionnant les nouvelles catégories de description du danger d'inondation. Par ce biais, la méthode élaborée de façon interne devient une référence unique et valant pour tous, recouverte de l'autorité de l'État. Les services peuvent alors faire comprendre aux collectivités locales l'intérêt d'utiliser les nouvelles méthodologies proposées :

> « *Les communes ont bien repris notre classification des aléas. Pendant la phase de préparation on a toutes les possibilités pour discuter avec les bureaux d'études en même temps qu'avec la commune ; on lui glisse dans l'oreille ou elle découvre toute seule que les bornes de l'étude d'aléas, autant les prendre égales à celle de la réglementation appliquée* « (Agent DDE)

Plus généralement, la transition recherchée se réalise aussi progressivement par la pression exercée par les services de l'État dans leurs interactions continues avec les acteurs du réseau technique. Sans que l'on puisse ici apporter beaucoup d'éléments empiriques, il semble que cette capacité tienne à la fois à la reconnaissance dont les services bénéficient dans le domaine des techniques, mais aussi à leur contrôle des ressources variées : juridiques et réglementaires, par la conduite des différentes procédures, tout autant que de « centralité » en tant que pivots nécessaires, à un titre ou un autre, de la plupart des actions publiques sur le territoire.

D. La nature des controverses engendrées par le changement dans la description officielle du danger

La tentative d'homogénéiser les pratiques de description se confronte à des résistances dans l'ordre technique dès la production et la diffusion de l'AZI et des premières cartes

d'aléas. Ces critiques concernent le contenu des cartes elles-mêmes (catégories d'aléas, seuils, résultats des calculs par exemple) autant que la méthodologie employée par les agents de l'État et visant à garantir l'objectivité des connaissances produites.

Ces contestations ne se développent pas toutes sur le même plan ni ne prennent les mêmes contours dans la mesure où s'y associent des remises en cause superficielles et des critiques plus en profondeur des choix techniques (a). Dans les deux cas toutefois, la controverse sur les points techniques demeure limitée, soit qu'elle reste bridée par la forte dissymétrie de savoirs qui caractérise les relations entre experts et populations « profanes » dans les Bouches-du-Rhône (b), soit qu'elle se traite préférentiellement sur un terrain et dans un registre de nature politique (c).

Deux configurations d'opposition distinctes

De façon générale, les controverses en matière technique apparaissent dans le sillage des conflits provoqués par la mise en œuvre de la cartographie réglementaire. La mise en cause de la validité des cartes et, plus largement, la réouverture des questions techniques ont une origine politique ; les administrés dont les intérêts sont lésés sont logiquement conduits à questionner individuellement ou collectivement la base empirique qui légitime la décision réglementaire qui les touche.

Les agents techniques manifestent d'ailleurs leur étonnement lorsqu'une carte d'aléas, prélude à une cartographie réglementaire, est acceptée sans difficultés par une commune. Ceci ne peut signifier alors que l'absence d'enjeux fonciers locaux :

« *Dans un cas, dans les Alpilles, une commune nous a demandé une carte d'aléas et j'attendais une réaction :* [il n'y en a eu] *aucune. C'est passé comme ça, dès le premier coup ! Ils ont dû recevoir la carte, ils ont pris ça comme étant la vérité … Sans doute aussi parce que ça ne les bloquait pas trop* » (agent de bureau d'étude)

Dans la majorité des cas cependant, des protestations surgissent dès la production des documents cartographiques. C'est le cas notamment pour l'atlas des zones inondables, qui fait l'objet de nombreuses critiques quant à ses tracés, mais aussi quant à la méthodologie et aux seuils de dangerosité choisis. Ces derniers demeurent parmi les sujets de dissension les plus aigus, à la fois du fait des conséquences considérables qu'entraîne la fixation de leur niveau (inconstructibilité des zones), et, en même temps de l'arbitraire qui y réside nécessairement.

« *On a été beaucoup critiqué sur les limites, pourquoi 1 mètre et pourquoi pas 2 mètre [*seuil en hauteur d'eau de la zone dite « risque fort »*]. On s'est beaucoup battu sur cette frontière et les discussions avec les maires elles continuent aujourd'hui* » (Agent de l'État)

« *C'est l'éternel problème des seuils. On sait qu'on a une incertitude de 15-20 centimètres ; mais il y a un moment où il faut bien s'arrêter. C'est comme la date d'arrêt du service militaire, il faut bien qu'il y ait des derniers à le faire* » (technicien de syndicat intercommunal).

L'atlas des zones inondables publié, la controverse se poursuit au niveau communal, dans le cadre des révisions des POS, qui doivent prendre en compte la nouvelle définition des risques (visant à intégrer les nouvelles cartes des risques d'inondations, selon l'option privilégiée dans les Bouches-du-Rhône). Une démarche de ce type offre un cas exemplaire à l'analyse en montrant le déploiement de critiques formulées par les différents assujettis. Lancée en 1995 à Aix-en-Provence, la révision du POS de cette commune donne lieu à une enquête publique sur le tracé des zones inondable, qui conduit les riverains à formuler plus de 250 observations. Dans cet ensemble, le commissaire enquêteur note que prés de quarante portent sur l'étude elle-même, à quoi s'ajoutent une trentaine de demandes de corrections relatives à la topographie des lieux et aux écoulements localisés[358]. C'est donc prés du tiers des remarques qui portent sur les phénomènes eux-mêmes et la façon de le mesurer et de les représenter. Pour l'essentiel, ces remarques touchant aux aspects techniques contestent les conclusions d'études antérieures : aucune inondation n'aurait été observée aux endroits désignés par les études ; des enquêtes antérieures indiqueraient des zones inondables très différentes entre elles et avec les constats les plus récents soumis à enquête publique. De façon plus fréquente, les critiques mettent en cause l'étude elle-même, soit dans ses hypothèses de base (les travaux réalisés sur le cours d'eau ne sont pas pris en compte et le risque est donc surévalué), soit dans la démarche adoptée (une méthode inadaptée à la région aurait été employée, un expert « *étranger* » serait intervenu). Enfin, certains riverains demandent une contre-expertise conduite par un bureau d'étude choisi par eux-mêmes (en

[358] Les observations restantes concernent des sujets variés : craintes et protestations relatives à la dévaluation foncière, demande de révision de la fiscalité locale ou d'interventions sur la rivière, évocation des problèmes assurantiels, mise en question de la responsabilité des élus et plus largement de la puissance publique.

l'occurrence, l'association syndicale des propriétaires des lotissements menacés par l'inondation centennale), aux frais de la collectivité ayant initié la procédure.

Dans l'ensemble et comme l'illustre cette dernière requête, les opposants ne disposent pas des moyens financiers ou techniques leur permettant de saisir, a fortiori de critiquer de façon fondée, le processus de production des faits cartographiques. Cette absence de compétence spécifique les conduit à se limiter aux seuls résultats apparents de la fabrication des cartes, la justesse de tel ou tel tracé en particulier. Ils ne peuvent interroger les conventions de mesure et de calcul, les données et les mécanismes qui fondent la représentation particulière du danger qu'ils contestent.

Une remise en cause plus radicale du socle empirique de la norme s'attaque directement à ses composantes technico-scientifiques. Elle intervient dans un nombre plus réduit de cas, qui se caractérisent par la présence d'enjeux et d'intérêts débordant le cadre individuel pour engager des intérêts collectifs plus larges. Tout se passe comme si la réouverture des jugements techniques au fondement de la catégorie règlementaire ne pouvait se faire qu'en situation de symétrie relative, des acteurs engagés dans la controverse. Les riverains consultés durant l'enquête publique, démunis techniquement, ne peuvent se hausser au niveau de débat fixé par le dispositif cartographique de représentation de l'inondation. Par contre certaines collectivités et certains acteurs privés apparaissent suffisamment équipés pour entrer dans cette arène[359]. C'est le cas en particulier pour plusieurs communes ou d'acteurs économiques ou publics importants (communes, entreprises, établissements publics)[360]. Dans ces cas, les opposants peuvent mobiliser des ressources techniques et financières pour lutter contre la description officielle du danger ; mieux, ils peuvent avancer une description alternative, sous la forme d'études concurrentes réalisées par des bureaux d'études ou leurs propres services techniques, adoptant des méthodologies différentes. Contrairement au premier cas, la controverse tend alors se développer au plan technique, puisque coexistent deux visions divergentes, voire antagonistes, de la même réalité.

---

[359] On peut aussi analyser cette situation en termes de « droits d'entrée » installé par un certain cadre de règlement, et de présélection des joueurs autorisés de ce fait.

[360] On relève cinq cas de communes « récalcitrantes » dans les Bouches-du-Rhône ainsi que deux entreprises (vallée de l'Arc). Les responsables de la base aérienne de Salon-de-Provence (Ministère de la Défense) développent également une critique du découpage des zones inondables (qui empiètent sur le terrain militaire) dans le cas de la rivière Touloubre.

Les deux types de contestation évoqués ouvrent des brèches de formes différentes dans la représentation officielle de la zone inondable. Le maintien de celle-ci et partant de la norme réglementaire suit alors deux voies différentes : soit une réduction purement technique de la controverse (cas de dissymétrie des savoirs) soit un recadrage politique (cas de la symétrie des capacités techniques)

Dissymétrie des savoirs et réduction technique des controverses

La plus grande partie des remises en cause visant la description officielle du danger, ne connaît pas d'extension ultérieure significative. Cela peut s'expliquer par les ressources d'expertise limitées auxquelles ont accès les opposants et, parallèlement par la forte légitimité technique des services certifiant la connaissance sur l'inondation et auxquels s'en remettent généralement les populations. Ainsi, certains membres d'associations de sinistrés concernées au premier chef par la cartographie des zones inondables ne peuvent pas s'appuyer sur un stock de compétences spécialisées en la matière pour faire prévaloir leur vision du danger. Tel ou tel de leurs membres peut certes mobiliser un savoir expert, mais cet apport individuel ne permet pas de se hisser au niveau minimum d'expertise exigé pour produire des argumentaires étayés et reconnues comme valides par les services en charge. De façon plus générale, les particuliers recourent dans la quasi-totalité des cas à des connaissances ordinaires, dépendantes de l'observation ou de la « *mémoire des anciens* ». Lorsque, par exception, ces savoirs sont de nature technique, ils sont étroitement localisés (étude topographique ou hydraulique sur une parcelle ou au mieux un regroupement de terrains).

En outre, le savoir des techniciens de l'État comme des bureaux d'études apparaît protégé par un double ancrage. Il s'appuie d'abord sur un ensemble de références technico-scientifiques qui en assoient la crédibilité. Ce dispositif se donne à voir comme un système quasi-mécanique de production de données objectives ce qui se signale dans la perception des non-spécialistes :

> « *Les cartes d'aléas du syndicat intercommunal, c'est quand même pas mal, ça correspond bien à ce qu'il se passe. Ils ont entré des données dans un logiciel, sur les hauteurs d'eau le terrain, et avec ça ils essaient d'extrapoler sur une inondation centennale. C'est un logiciel de calcul lourd. Et puis il y a pas mal de sources, l'origine de l'orage, sa durée, l'écoulement des eaux, leur vitesse*. » (responsable d'une association de sinistrés)

Cette reconnaissance immédiate de la légitimité des cartes provient également de la nature des connaissances elles-mêmes, qui constituent une barrière à un jugement autonome des profanes. L'hydraulique et ses équations mathématiques, la pluralité des domaines qui s'articulent autour (météorologie, hydrologie et hydrogéologie, pour ne prendre que les principaux), la place accordée aux raisonnements à base statistique s'opposent à toute tentative de « creuser la question » et favorise la délégation aux experts :

« Ça ne remonte jamais jusqu'à nous les contestations parce que c'est un domaine tellement technique. Dans ces cas-là je crois, dans toutes ces histoires de crues, on fait totalement confiance au bureau d'étude, un chèque en blanc, on estime qu'ils ont les compétences » (ingénieur chargé de la mesure, DIREN)

En second lieu, les techniciens de terrain travaillent aussi à articuler savoir d'expert et représentations communes, cette mise en relation apparaissant comme un élément central de leurs pratiques de justification et des rapports qu'ils entretiennent avec les non-spécialistes. Ils estiment en effet que leur capacité à convaincre dépend en grande partie de la qualité de cet entrelacement de références :

> *« Il faut coller au terrain. Toutes les observations possibles sont intéressantes parce qu'après on est jugé sur le terrain, de toute façon. Il y a toujours quelqu'un se rappelle d'une crue, à tel endroit, il ne faut pas avoir loupé ça.* » (ingénieur de bureau d'étude)

La carte elle-même peut être mobilisée dans cette entreprise. L'objet cartographique permet de rassembler et d'imbriquer les différents savoirs - modélisation et avis individuels - à l'intérieur d'un même espace, où se condense l'ensemble des informations, témoignages, calculs qui ont servi à sa fabrication:

> *« Je me suis promené avec la cartographie des zones inondables et j'ai rencontré les gens, pour leur demander si ce qu'ils voyaient, c'est ce qu'ils avaient vécu. Puis j'ai tout reporté sur les fonds de plan, hauteurs, année, un peu le fonctionnement, les adresses et le nom des gens, collecté des photos, en particulier sur les parties avec le plus de doutes, là où l'eau a tendance à s'étaler. Je n'ai pas chiffré mais c'était entre 50 et 60 personnes. Et tout est archivé* « (agent de service intercommunal)

En définitive, ces différents efforts se combinent pour placer dans un hors-champ de la perception commune, le substrat technique d'où émerge le tracé de la carte. Les incertitudes de la mesure, les hypothèses faites sur les phénomènes, et plus généralement l'ensemble des inscriptions antérieures au tracé et sur lesquelles celui-ci se fonde disparaissent, effacées par l'image que la carte offre de la nouvelle réalité :

> *« Les élus et les personnes concernées regardent la carte, d'abord. L'étude, ils ne la voient pas, ils déplient la carte, et puis ils vont droit au but, est-ce que ma parcelle est inondable, est ce que ma maison est inondable, c'est tout ce qui les intéresse… J'ai jamais rencontré personne qui soit intéressé par les calculs. »* (ingénieur de bureau d'étude)

Placés en position d'observateurs extérieurs à l'outil de visualisation du danger, les critiques ordinaires de la description officielle peuvent difficilement traduire leur opposition en argumentaires efficaces. En ce sens, leur extériorité et le respect qu'ils portent à l'objectivité du savoir produit réduisent à la source, en quelque sorte, les controverses potentielles.

Le recadrage politique des controverses techniques

Un nombre plus limité de dossiers est marqué par la remise en question des fondements techniques de la décision réglementaire. Ces cas sont caractérisés par l'importance des enjeux concernés et des ressources mobilisables par les opposants, qui peuvent défendre une vision propre du danger en la traduisant notamment sous une forme objective (carte d'aléa commandée par les communes par exemple). De ce fait, la dissension est maintenue sur la description officielle de la menace liée à l'inondation.

Cependant, cette divergence n'ouvre pas à proprement parler un débat dans le domaine technique, au-delà des affirmations réciproques concernant la validité de chacune des visions proposées. Se situant d'emblée au plan politique, la controverse continue en fait de se développer à ce niveau, sans connaître d'extension au plan technique.

Un exemple permet d'illustrer ce maintien de la controverse dans un cadre pour l'essentiel politique, qui, du moins dans ces grandes lignes, peut s'appliquer aux autres cas observés.

La controverse d'origine naît de la coexistence de deux cartes d'aléas, réalisées par des bureaux d'études différents et commandées, respectivement par la commune de K.,

engagée dans un projet de développement urbanistique, et par le syndicat intercommunal auquel elle appartient, qui assure la maîtrise d'ouvrage d'une cartographie réglementaire du risque, selon le modèle prôné par l'État dans le département à partir de 1994.

La juxtaposition des deux cartes est à l'origine d'une situation délicate puisque les deux descriptions du danger ne coïncident pas. Certaines zones apparaissent protégées ou peu inondées dans l'étude commandée par la commune, tandis qu'elles sont placées en zone rouge dans l'étude du syndicat intercommunal. Les différences de hauteurs d'eau estimées varient entre moins de 50 (première étude) et plus de 1 m (seconde étude). En outre, cet écart ne peut pas être facilement réduit. Les deux bureaux d'études en question font partie des intervenants réputés du secteur et aucune erreur manifeste n'explique leurs conclusions contradictoires. Leur divergence provient en fait des méthodes adoptées et plus précisément de la confiance accordée ou non à certaines mesures par rapport à d'autres : la première étude utilise les données d'une station qualifiée de *« douteuse* » par le service hydrologique, tandis que la seconde se base sur une estimation des débits par des pluies engendrées statistiquement. Cette différence d'appréciation conduit à une variation du débit estimé pour la crue centennale de 160 m3/seconde à 400 m3/s.

Dés lors le débat s'articule autour des contenus des études mais en débordant systématiquement du cadre technique, qui devient in fine l'objet même de la négociation. La divergence relative au débit de référence ne peut en effet déboucher que sur un questionnement plus large sur le choix des méthodes, des paramètres de correction, des hypothèses, etc. Le maire peut ainsi accuser le pessimisme irréaliste de certaines des évaluations adverses :

> *« Dans leur modèle, il y a aussi le fait de dire, 'on calcule la crue centennale en mettant l'orage de partout'* [en faisant comme si un orage exceptionnel pouvait couvrir toute la région]*, mais sans faire des combinaisons que l'on connaît. Par exemple, quand il pleut sur Lambesc, il ne pleut pas sur le Caronte, quand c'est sur la Crau, c'est pas ici. Alors ça peut être aussi un argument pessimiste qui conduit à ce qu'on prend un coefficient maximal pour tous les paramètres* » (maire de la commune de K.)

L'arbitraire de la nouvelle réglementation promue par l'État est aussi critiqué du fait que le remplacement des anciens seuils de dangerosité des eaux (en hauteur et vitesse) a pour conséquence de rendre caducs les projets de la commune fondés sur d'autres calculs. Ces

seuils étant souvent dépassés de quelques centimètres, les incertitudes liées à la mesure deviennent un argument mobilisable dans le débat sur le « bon » tracé :

> *« Là* [pointant sur la carte]*, c'est une plaine à blé* [une surface plane]*, on doit se situer dans le problème de la limite au centimètre. Là, c'est un point d'inflexion, on peut construire ou pas construire au centimètre prés. Or quand on fait un relevé topographique par photo aérienne, je veux dire …* » (id.)

En conséquence, plutôt que de placer le débat sur le plan technique, le maire choisit de proposer un traitement de la divergence dans un cadre explicitement politique, qui englobe la question de la technique dans une discussion plus large :

> *« Ça vaut quand même le coup qu'on détermine le plus précisément possible et d'un accord commun la vraie position de la zone rouge. Je voulais saisir le Préfet.* [en disant] *le bureau d'étude a sorti une étude que vous avez validée, qui a permis de valider le POS, on en arrive à un autre bureau d'étude qui trouve une crue 3 fois plus grande. Moi je vous propose de les rapprocher pour savoir où nous en sommes.* « (maire de commune, accent ajouté)

Dans cette proposition de résolution de la controverse, les frontières entre les acteurs techniques, administratifs et politiques sont alors effacées et le niveau de la crue de référence redevient matière à discussion, à l'intérieur de ce forum associant pouvoirs territoriaux, représentants de l'État, et techniciens :

> *«Donc l'idée c'est que les deux bureaux d'études se réunissent avec les services de l'État, qu'on admette ensemble une stratégie, parce que la crue centennale, il y a pas d'éléments concrets qui permettent de la vérifier* » (maire de commune, accent ajouté)

Pour le maire, l'incertitude dans la fixation de la crue de référence, apparue lors de la confrontation des deux méthodologies, ne peut se réduire sans débat politique sur la bonne représentation du phénomène (i.e. la « stratégie »). Comme le montre la section suivante, cette proposition n'aura pas de suite. Les services de l'État associés au syndicat intercommunal parviennent à faire reconnaître contre le maire la primauté de la vision du danger qu'ils défendent.. Toutefois, il s'agit bien d'un débordement de la controverse hors du cadre technique, qui entraîne l'intervention d'acteurs et de mécanismes de nature politique. Face à une remise en cause fondamentale de la vision technique du phénomène,

ce détour s'impose, au moins pour un des acteurs, afin de reconstituer un socle commun de représentation, une description unifiée et non-contestable du danger.

Section 3 La reconfiguration de la structure de mise en œuvre

Faire accepter la zone inondable comme une réalité incontournable suppose aussi une reconfiguration du dispositif organisationnel et décisionnel qui en assure la mise en œuvre concrète. Or dans le contexte départemental que l'on a décrit, la nouvelle orientation que traduit la circulaire de 1994 impose des efforts considérables pour infléchir les pratiques. Sa mise en œuvre excède la simple application de ses dispositions et suppose un nouveau partage des tâches entre l'État et ses partenaires traditionnels, les collectivités territoriales. La redéfinition des rôles se traduit alors de deux façons : un effort de réorganisation des réseaux d'action publique et la constitution de nouveaux référents décisionnels à l'intérieur de ces réseaux.

A. La rehiérarchisation des modes d'action publics

Mobilisés pour l'essentiel autour d'un objectif de clarification des responsabilités, les services de l'État tentent d'abord de promouvoir un redécoupage des missions liées au domaine de la prévention des inondations. Cette redistribution des tâches vise selon les services à séparer le diagnostic du problème, qui leur revient, et son traitement matériel mission des collectivités locales. Elle se concrétise par une rehiérarchisation des priorités et des activités dans l'administration, mais aussi par une série de pression et d'incitations vis-à-vis des acteurs territoriaux pour qu'ils s'insèrent dans ce paysage institutionnel redessiné.

Au cœur de ce projet de répartition des rôles se trouve l'idée que l'État doit désormais se concentrer sur le diagnostic du problème, réalisé sur un mode juridique valorisant l'exactitude, la précision et le respect des normes nationales. Comme le notent les agents de la DDE-13, leur intervention forte dans ce domaine vise précisément à attribuer plus clairement cette responsabilité aux communes et de faire en sorte qu'elles puissent y répondre :

> « *L'objectif ultime, c'est de se défaire de cette responsabilité du traitement réglementaire du risque inondation, c'est de rendre les communes autonomes. Ça sera à eux de voir* ». (DDE)

Dans ce schéma prospectif des charges institutionnelles, l'État affirme publiquement l'existence du problème, c'est-à-dire à la fois l'existence de l'inondation et la catégorie qui permet de la penser (la « zone inondable » telle qu'elle est officiellement définie). Il s'assure que le phénomène ainsi posé est traité adéquatement, mais sans intervenir directement, ou du moins pas à titre principal. Sa première mission est d'encadrer l'activité réglementaire des communes, et notamment d'imposer des bonnes pratiques en la matière.

Cette répartition des tâches s'applique en particulier dans le domaine des savoirs mobilisés à des fins de régulation. Ceux-ci doivent être suffisamment rigoureux et précis pour que l'action réglementaire soit valide, crédible et homogène. L'absence de volonté d'investir ce domaine - et la faiblesse des crédits trahissant ce choix - cantonne cependant l'autorité étatique au dessin, à grands traits, du risque inondation - tel que l'opère l'atlas des zones inondables. Les communes doivent réaliser les études de détail. Cet emboîtement dans la production des savoirs, du général au particulier découle du partage des responsabilités : la connaissance globale, le dessin des catégories (notions, termes, méthodes) et la désignation des problèmes reviennent à l'État, tandis que les communes ou leurs groupements utilisent ce code commun pour acquérir le savoir nécessaire, localisé, permettant le traitement des situations et la réalisation des micro-arbitrages exigés.

L'exécution de ce projet suppose cependant une modification profonde des réseaux d'action publique engagés dans le traitement du problème des inondations. À l'intérieur de l'État, il s'agit en particulier de faire primer le respect du droit, objectif jusque-là considéré comme secondaire, sur la réalisation des programmes de travaux publics. Cette rehiérarchisation est en effet la condition *sine qua non* d'une crédibilité retrouvée des actes réglementaires. La mise en œuvre de cette transition se concrétise de plusieurs manières. Le service juridique de la DDE bénéficie tout d'abord d'un appui franc et net de sa hiérarchie et du préfet, qui affiche un soutien déterminé à la politique menée. La légitimité du service à intervenir, son pouvoir et son impact s'accroissent en proportion auprès des communes. Ses agents, en poste au siège de la DDE, renforcent également leur autorité sur les échelons administratifs de terrain, traditionnellement très autonomes dans les subdivisions de l'Équipement. Rompant avec les habitudes, les décisions relatives à l'application du droit des sols (« ADS ») sont systématiquement récupérées par le siège, dès lors qu'un terrain en zone inondable est concerné.

Par cette reprise en main volontariste du pouvoir décisionnel, les services du siège acquièrent les moyens de mettre en œuvre les nouvelles orientations au niveau du département. Ils mobilisent pour cela une ressource juridique ancienne et peu employée (article R111.2 du code de l'urbanisme) que le soutien du préfet permet de réactiver [361]. Lorsque l'instruction des demandes est faite par les services de l'État, l'article en question sert à justifier le refus de permis de construire dans les zones jugées dangereuses au regard de l'Atlas des zones inondables et/ou du « *manque de connaissance* ». Dans les autres cas, l'État peut émettre un avis défavorable et, si le maire décide de passer outre, exercer sa compétence en matière de contrôle de légalité. Un effort est d'ailleurs fait dans le sens d'une mise en œuvre plus systématique de ce contrôle et d'un meilleur suivi des actions contentieuses, rendues éventuellement nécessaires.

> « *Il y a des maires qui prennent le risque d'aller contre l'avis mais ils se font pincer au contrôle de légalité. Bon ça nous demande plus de travail, c'est le problème, parce qu'il faut leur expliquer pourquoi on a refusé (…) Là le contrôle de légalité marche parce que c'est signalé par la DDE, qui dit que l'avis n'a pas été suivi* » (Agent DDE)

Les services utilisent cet outil juridique tout en connaissant ses limites, liées au manque de connaissance. Les informations livrées dans l'atlas des zones inondables ne sont pas en effet suffisamment précises pour motiver une position de refus, notamment devant un tribunal administratif (un simple trait représente plusieurs mètres sur le terrain, l'imprécision du tracé est techniquement reconnue, etc.).

> « *Si on suppose que la zone est inondable, la personne qui reçoit le refus de légalité peut aller au tribunal, qui demandera des justifications. On est à l'aise s'il y a 4 mètres d'eau en hauteur et quelques millimètres, mais entre les deux, où ça* [la zone dangereuse] *s'arrête* ? » (Agent DDE)

Dans les faits cependant, l'outil juridique offre un levier suffisant malgré ses imperfections. Pour la plupart d'entre elles, les communes ne sont pas informées de cette carence et hésitent à s'engager dans une action contentieuse longue et coûteuse. Par ailleurs, quelle que soit l'issue de la procédure, celle-ci constitue par elle-même un moyen

[361] La circulaire de 1994 rappelle l'existence de cette ressource juridique, à disposition des services depuis les années 60, mais peu ou pas appliquée faute de volonté administrative. Le choix du Préfet des Bouches-du-Rhône d'affirmer le rôle de l'Etat en matière de risque donne une nouvelle force à ce texte oublié.

d'accroître la pression exercée sur les collectivités locales, tout en maintenant une position ferme :

> « *La préfecture se retourne vers nous pour nous demander des biscuits techniques et bien souvent on n'en a pas plus pour justifier un recours ; je vois ça sur un truc je ne sais plus où, on a la conviction mais on n'a pas d'études, alors que le tribunal en demande… et le maire évidemment, il ne va pas en faire… Alors on nomme un expert… pour nous ce n'est pas très grave, on va perdre* [mais la position de l'État ne sera pas remise en cause] » (Agent DDE)

Un second type d'intervention vise plus spécifiquement à encourager un ralliement des communes à la nouvelle position de l'État. Les relations d'interdépendance étroite entre les collectivités locales et l'État font que cette alliance est nécessaire, une action unilatérale du pouvoir central ayant peu de chances d'aboutir. Dans ce contexte, le pilotage de la mise en œuvre s'apparente moins à un commandement requérant l'obéissance des communes et des élus qu'à l'ouverture d'un espace de négociation autour d'une nouvelle contrainte. Les services de l'État ne recourent qu'exceptionnellement à l'imposition autoritaire et préfèrent systématiquement l'action incitative.

Si la publication de l'Atlas des zones inondables qualifié de Projet d'intérêt général (PIG) constitue un acte de commandement étatique, celui-ci est envisagé dès l'origine par les services comme un simple « *coup* » qui engage une série d'échanges négociés, plutôt que la clôture de la phase de décision. Il ne constitue en fait qu'une rupture volontairement marquée et fondatrice, dans un jeu d'interelations. La partie doit se poursuivre au sein de nouveaux « rounds » d'échange :

> « *L'atlas ça a été une démarche très régalienne (…)globalement ça a été très peu négocié, ça a été le coup de pavé. C'est à partir du moment où on a fait les études fines qu'on a remis la balle en jeu*. » (agent DDE, soulignement ajouté)

Les actions des services de l'État sont alors autant d'efforts pour orienter ce jeu dans un sens conforme à l'axe politique fixé.

Un premier levier utilisé est le rappel des responsabilités des élus et des agents publics plus largement. L'une des conséquences de la publication de l'AZI a été en effet de mettre l'État en règle avec ses obligations - au moins provisoirement - et de placer les communes en situation de plus grande insécurité sur le plan juridique. dès lors, évoquer la question

de la responsabilité administrative et pénale et des élus, agit comme un rappel à l'ordre et un aiguillon tout à la fois.

En septembre 1993, le service juridique rédige une note, soulignant dans ce domaine les devoirs des autorités étatiques comme communales : connaissance de l'histoire d'un territoire, transmission de ce savoir, prise en compte de la connaissance, même incomplète, devoir d'information et le cas échéant de refus d'autorisation. Le texte attire l'attention sur les événements judiciaires récents ayant directement impliqué des agents publics (notamment ceux liés à la catastrophe du stade de Furiani et aux inondations meurtrières de Vaison-la-Romaine), pour montrer les « *tendances actuelles des tribunaux administratifs et judiciaires dans l'appréciation des responsabilités* ». Il s'achève par une mise en garde : « *Ne pas informer, ne pas agir, ne pas remplir ses obligations, entraîne des conséquences importantes pour l'administration et les administrés* ».

L'incitation s'opère aussi par un travail de pédagogie auprès des élus, mené par les techniciens et les juristes de l'État qui sont fréquemment en contact avec les édiles. Les fonctionnaires chargés des travaux à la DDE « *s'occupent parfois de faire prendre conscience aux élus qu'il y a un problème* », en délivrant les traditionnelles prestations techniques de l'Equipement aux communes ; les agents du bureau juridique diffusent le même message lors de leurs échanges avec les élus.

> « *On ne fait pas un travail de gendarme, en jugeant à la fin pour dire non. On dit 'Monsieur le maire si vous faites ca, on va bloquer.' Depuis une quinzaine d'années, ça se fait comme ça. Et souvent les communes téléphonent pour demander des précisions. On les aide tous le temps, tout le temps* » (agent DDE)

Ce travail d'accompagnement peut être redoublé d'incitations positives, avec notamment la promesse d'une meilleure prise en charge des dégâts, si la commune applique une politique réglementaire conforme aux nouvelles exigences. « *Vis-à-vis des élus, quand on vend du PPR* [Plan de prévention des risques]*, on leur dit vous serez mieux indemnisés, on enveloppe* » (idem)

Enfin, ce travail de réorientation de la structure de mise en œuvre touche également les acteurs publics qui ne sont pas directement impliqués dans l'action réglementaire mais qui peuvent exercer des pressions en ce sens. Cela vaut en particulier pour les institutions détentrices de moyens financiers, qui peuvent conditionner leur octroi au respect de certaines règles : Agence régionale de l'Environnement PACA, Agence de l'eau Rhône-

Méditerranée-Corse, et dans une moindre mesure, le Conseil général des Bouches-du-Rhône :

> « *C'est une équipe* [qui agit autour de la prévention des inondations], *on est complètement associé à la démarche, avec la DIREN, la DDE. La région est bien associée aussi, par l'ARPE [Agence régionale pour l'environnement] et l'Agence de l'Eau. On a des frémissements au Département* » (agent de DDAF)

La coordination des actions avec ces institutions passe en particulier par des montages où la dimension réglementaire est incluse dans des programmes d'action plus large, visant le développement local. La cartographie du risque est ainsi intégrée aux opérations liées à la planification des actions sur les rivières. Les syndicats intercommunaux formant le socle de ce réseau agissent alors comme des relais territoriaux de l'action étatique : leur démarche associe d'une part protection et aménagement des milieux aquatiques, souvent à des fins de développement des activités récréatives, et d'autre part, la définition et la gestion des zones inondables par la prise en charge financière et technique des cartes d'aléa. Cette articulation d'objectifs est effective dès avant 1993 dans un syndicat de rivière (Arc), et dans les années suivantes constitue un modèle pour d'autres territoires (Touloubre, Cadière) qui tentent de développer une politique dans ce sens

Le rôle de l'État dans la réorientation et l'extension des missions de ces structures est déterminant, comme il l'a été dans leur formation. Il se traduit par une action continue de « *diplomatie territoriale* », sous l'égide des sous-préfets et des services extérieurs, qui tentent d'impulser et d'institutionnaliser des actions coordonnées entre communes sur ces thèmes.

Cette forme d'alliance se traduit par l'harmonisation et la mise en cohérence des messages qui convergent vers les communes. Les structures intercommunales financées par ce réseau relaient par exemple certains arguments de l'État affirmant la nécessité d'agir et les menaces qui pèsent sur les élus en cas d'inaction :

> « *On essaie de sensibiliser les maires là dessus : 'Votre responsabilité pénale est engagée du moment que vous connaissez le risque'. Et qu'en connaissance vous laissez construire. On utilise un dossier fait par l'union des maires sur ces questions* » (technicien de syndicat intercommunal)

La mobilisation est d'autant plus facile à opérer qu'elle s'appuie sur un intérêt réciproque. Les institutions qui tentent de développer une politique de planification

territoriale de l'eau et des rivières mettent à profit la problématique des risques pour promouvoir leurs idées auprès des communes et faire avancer leurs propres programmes d'intervention. Les deux objectifs sont convergents :

> «*Les risques, c'est ce qui préoccupe, c'est la porte d'entrée pour susciter la création de syndicat intercommunal, et ensuite faire faire des études globales sur les rivières, pour que les syndicats intercommunaux élaborent le planning des actions réalisées à plus ou moins courte échéance (…) La Touloubre ça c'est bien passé de cette façon là. Actuellement on a un schéma de gestion et d'aménagement sur la Touloubre. il y a eu la cartographie de l'Atlas des zones inondables, et maintenant on a une cartographie du risque avec une définition plus fine*. » (Agent de la DIREN)[362]

B. La mise en circulation de nouvelles références

La réorganisation de la structure de mise en œuvre va de pair avec une redéfinition du sens de l'action publique. Elle est assurée par la mise en circulation de nouvelles représentations du danger et la diffusion de méthodologies qui encadrent leur emploi à des fins réglementaires. La réorientation des pratiques de mise en œuvre est inséparable dans les Bouches-du-Rhône de la publicité faite autour de la nouvelle définition des zones inondables. L'administration ne se limite pas à la production d'une connaissance fondée sur de nouvelles méthodologies ou à l'inflexion de sa propre action dans un sens plus réglementaire. Elle fonde aussi la légitimité du changement opéré par la diffusion de cette connaissance. De ce point de vue, la rupture avec la situation antérieure est nette. La carte fait ici office d'outil de prise de conscience à la fois dans la population et parmi les élus. La technique graphique est mise au service de la décision politique et traduit les nouvelles valeurs et les nouvelles priorités étatiques. La carte agit ici comme un opérateur de mise en visibilité publique du problème :

---

[362] Ainsi le service en charge du risque à la DIREN ne joue pas un rôle central dans la conduite de ces politiques, pilotées par un agent chargé de la gestion intégrée de l'eau. Le bureau des risque majeurs - le «Mr risque» de la DIREN - mène une action relativement autonome et isolée - statistiques d'avancement des PPR- sans relation directe avec les services chargés de l'application. Un agent de la DDE note : «Le Ministère ne nous demande pas ce qui correspond à l'argent dépensé, ils font confiance (..) on a jamais eu un retour critique.. par rapport à la moyenne nationale, ou sur tel dossier pourquoi il est en rade.. peut être qu'il nous considère comme autonomes».

« *L'Atlas qui a été lancé a un peu mis le feu aux poudres. parce que les maires ont dit, c'est pas possible, on nous bloque toute la commune* » (ingénieur de bureau d'étude)

« *Cette cartographie* [l'Atlas des zones inondables]*, qui a été plaquée, imposée, a joué son rôle parce que les maires se sont réveillés un jour avec cette cartographie,* [en disant] *ce n'est pas possible c'est vachement trop important. On s'est servi de ca, ça a été un électrochoc. On entre ensuite dans une logique de connaissance plus approfondie, qui permet de mieux apprécier les phénomènes* » (agent de la DIREN)

En amont, le choix même de la technique d'évaluation du risque donne une orientation « *pessimiste* » au travail de description, ce qui répond aussi à l'exigence de mobilisation des volontés :

« *L'Atlas, c'est uniquement de la géomorphologie, par photo-interprétation, et c'est un peu pessimiste comme façon de voir (…) les maires appelaient ça la zone bleue, disant qu'on avait mis en bleu toutes les Bouches-du-Rhône (...)Donc ça alerté les maires, quand il y avait des demandes de permis de construire,* [ils constataient] *c'est dans la zone bleue, il faut faire quelque chose* »(ingénieur de bureau d'étude)

En aval de la production de la carte, L'Atlas comme document est mis en circulation de façon volontariste. Cette diffusion large d'une objectivation du phénomène fixe son identité et le constitue comme problème, justiciable d'une mobilisation et d'une intervention durable. Le préfet présente explicitement, dans sa lettre aux maires, l'Atlas comme un « *document public accessible à tous, de façon à ce que tout citoyen des Bouches-du-Rhône puisse disposer d'une réelle information sur le risque inondation* »[363].

Plus concrètement, les services font en sorte que l'information soit aisément consultable par la population.

« *Si un particulier demande à voir l'atlas, on le diffuse pas, mais ils peuvent venir le consulter ici ou en subdivision… elles l'ont toutes et elles ont pour*

[363] Lettre du 23 août 1996 accompagnant l'arrêté préfectoral portant qualification de l'atlas des zones inondables comme Projet d'Intérêt Général.

consigne de le laisser accessible. Tout le monde peut faire des copies en noir et blanc… » (Agent DDE)

Cette carte se présente par ailleurs sous une forme qui permet de « rendre présent » le risque d'inondation c'est-à-dire qui donne à voir à tous la gravité de la situation. Le tracé des zones inondables offre une représentation efficace du phénomène, dans la mesure où il se présente comme une description de la réalité mais en même temps, constitue une image rhétorique susceptible de 'parler à l'œil'. Pour la plupart des lecteurs non-avertis ou non-spécialistes, le tracé sur la carte semble simplement désigner l'espace occupé par l'inondation - « *l'inondation passe juste là* », dit-on en pointant le doigt sur la carte - même si le tracé de la 'zone inondable' ne correspond ni à la cartographie exacte d'une inondation passée, ni évidemment à celle d'une inondation à venir . Cette illusion est renforcée par différentes techniques de dessin cartographique : juxtaposition des symboles graphiques des objets matériels (routes, montagnes rivières) et du zonage administratif (enveloppe de l'inondation) qui tend à naturaliser ce dernier et à effacer son caractère prospectif et hypothétique ; usage de deux teintes de bleu, foncé et clair, pour désigner les espaces soumis aux crues, qui évoquent de façon frappante les différentes hauteurs d'eau dans les agglomérations concernées ; superposition de ces tracés d'inondation et des limites d'agglomérations, où les habitations se présentent sous la forme de petits rectangles noirs, faisant immédiatement ressortir les lieux habités les plus menacés ; signes graphiques indiquant les morts et les dégâts matériels résultant des catastrophes antérieures dans la zone inondable.

La rhétorique graphique permet d'opérer visuellement le lien entre le phénomène et ses effets, tandis que la forme du « constat objectif » rend la gravité du problème incontestable.

La diffusion de la carte introduit donc une représentation officielle du danger dans l'espace public. Par là, elle change aussi les rapports de force existants. La modification du contexte social et politique provoquée par l'AZI aide à débloquer la situation entre les communes récalcitrantes et l'État, mais en minimisant le risque que ce dernier soit placé en position d'accusé ou de responsable.

« *C'est un peu dangereux toutefois de diffuser l'Atlas, parce que si les élus ne traduisent pas le document dans les délais impartis, l'État doit se substituer à eux… mais bon. On ne pourra pas reprocher au préfet de pas prendre la place des maires s'ils le font pas, par contre on pourra lui reprocher de pas avoir fait*

ce qu'il fallait en connaissance de cause après la réalisation de l'Atlas. Ensuite, si le maire n'a pas obtempéré dans les délais et que le préfet ne s'est pas substitué à lui pour des raisons de sous, de financement des études fines, ça ne devrait pas lui être reproché a priori, en disant que... à partir du moment où les gens sont dans le bleu zones à risques ils sont censés se méfier » (agent DDE)

Dans le même temps, l'instrument cartographique offre aussi le moyen d'agir sur le traitement du problème, son cadre et ses modalités. La carte apporte un appui pour assurer une mise en œuvre rigoureuse et conforme aux exigences de l'action réglementaire. Elle constitue une représentation stabilisée qui permet de qualifier de façon homogène les situations à traiter. En premier lieu, l'outil cartographique est mobilisé pour définir les situations problématiques à l'intérieur des réseaux de mise en œuvre réglementaires. Les agents en charge du problème doivent suivre un « *protocole* » défini de façon interne à la DDE :

« *La DDE a réagi très vite en disant aux subdivisions, il y a des zones à risques,* [dans lesquelles] *on vous oblige à consulter le service de l'eau. On avait diffusé les premiers plans qu'on avait, le relevé des études, celle de 78, de crues antérieurs, relativement incomplet, puis peu à peu on a affiné les choses, et quand on a sorti l'Atlas, on leur a dit partout ou c'est bleu [zone inondable], dans les périmètres en noir [risque périurbain], vous nous consultez* » (agent DDE)

En second lieu, la carte est employée comme une base de donnée pour l'ensemble du département, permettant de décider de la constructibilité d'un terrain. Elle permet donc à un agent unique, au siège de la DDE, de juger du danger, effacant l'ancienne multiplicité des appréciations locales.

« [lors des demandes de permis de construire] *on prend la carte de l'Atlas des zones inondables, on fait un agrandissement, on prend le plan de localisation fourni par la subdi, on regarde s'il y a des plans d'études disponibles, ou de topographie, pour interpréter la forme du relief, les thalwegs éventuels, plus ou moins prononcés, la circulation des eaux... [plaçant le doigt sur la carte à l'endroit supposé de l'habitation] Moi je suis là, est ce qu'il y a pas de cours d'eau, de bassin-versant imperméabilisé (…) et on décide favorable, défavorable, ou favorable sous conditions* « (instructeur ADS chargé des demandes en zone inondable dans le département)

Plus largement, le souci d'élargir la base de connaissance, de produire de nouvelles cartes (ou de les faire produire), est une préoccupation centrale des services. Au-delà de l'Atlas, imparfait dans sa forme, l'objectif est de fonder toutes les décisions ultérieures en application du droit des sols sur le même type de connaissance objective, rigoureuse et commune à l'ensemble de l'administration.

> « *Ces cartes de l'Atlas c'est pour que les subdi nous consultent en premier lieu, et pour que les maires fassent des études. C'est le pavé dans la mare, pour faire démarrer la manip, mais avec ça c'est évident qu'on peut pas donner un avis. Il faut une étude derrière (..) Par exemple sur Marignane, on refuse tous les permis dans le bleu [correspondant à la crue de septembre 1993] : dès qu'on refuse de partout, la commune fait une étude plus sérieuse.* » (DDE)[364]

En définitive, l'objectif visé au travers de la production de cartes d'aléas est d'asseoir les décisions d'urbanisme sur une connaissance certifiée par l'État. L'intégration du risque dans les documents l'emporte sur les autres missions. Les procédures PPR elles-mêmes ne sont envisagées par les services extérieurs de l'État que comme des outils complémentaires, qui contribuent à la réalisation de cette mission essentielle.

> « *On peut considérer qu'à partir du moment ou on a l'étude d'aléas c'est pris en compte d'une manière ou d'une autre (par l'ADS ou POS s'il est avancé). Pour les PPR, les mesures concrètes, préventives ne sont pas nécessaires. Une fois que le POS révisé l'essentiel est fait Dans quelques cas, le PPR est une façon de « passer par l'État », quand les communes n'arrivent pas à changer leur POS, qu'elles craignent la boite de pandore de la révision, le PPR est plus limité* (..) «(Agent de la DDE)

> « *Dés l'instant où ça* [la définition cartographique du risque inondation] *rentre dans le POS, c'est notre but, clac-clac* [geste de boîte refermée] » (Agent de la DDE)

[364] Incitation relayée par les sociétés d'assurances et les bureaux d'études : «La Macif travaille avec des associations de sinistrés dans deux communes] ; ou bien ils ont des individus inondès, deux ou trois fois en dix ans, ils estiment que la mairie doit faire quelque chose. Ils nous font faire des petites études, des débuts d'aménagement à proposer à la mairie., ca sert d'impulsion à d'autres études. On rencontre le maire, on lui propose ce qu'on pourrait faire. C'est un peu la Macif qui a poussé derrière... « (Agent de bureau d'étude)

Section 4 Les transformations de l'action publique autour de la représentation officielle du danger

La mise en place de la cartographie réglementaire engendre un ensemble de transformations à la fois au sein des services de l'État, dans les collectivités locales et dans le groupe des acteurs spécialisés dans la description du danger. S'il est impossible de suivre en détail ces séries de transformations, on peut se donner pour tâche de décrire, à un moment donné, les configurations des différents jeux territoriaux dans lesquels ces acteurs s'inscrivent et l'image qu'ils dessinent de la zone inondable officielle : quelle est la nature des accords et des désaccords existants dans ces jeux, concernant les modalités des politiques de prévention des inondations ? Comment et dans quelle mesure les relations de nature conflictuelle se stabilisent-elles, au moins partiellement, autour de quelles définitions de l'action publique ? En particulier, comment est défini le danger que représente l'inondation et son extension spatiale ?

Ces nouvelles configurations sont identifiables dans trois domaines : tout d'abord en ce qui concerne la cartographie réglementaire comme résultat de l'action publique (A) ; en second lieu, dans le domaine des décisions concrètes et de la mise en place d'aménagements et d'équipements (B) ; enfin, concernant les pratiques réglementaires, leiu de négociation sur la fixation des zones et des prescriptions localisées (C).

A. La reconnaissance d'une contrainte objective décrite par la carte

La comparaison entre la situation initiale décrite au début de ce chapitre et celle que l'on observe au moment de l'enquête (1999-2000) révèle une extension de l'usage de la cartographie réglementaire dans le département. Sous ces différentes formes, la « carte des risques » tend à devenir le descripteur officiel et unique du danger, la référence unque pour conduire une politique dans ce domaine.

Du point de vue de l'action collective engagée, la politique initiée en 1994 est donc une réussite dans les Bouches-du-Rhône. L'ensemble du système local se s'aligne certes pas automatiquement sur la position adoptée par l'État, mais celle-ci fait désormais référence et réoriente lentement les pratiques publiques dans le sens voulu. Progressivement, l'objectivation du danger de référence certifiée par l'État s'impose ; la cartographique

réglementaire s'installe peu à peu, territoire par territoire au croisement des politiques d'urbanisme et de prévention des inondations [365].

Le principal facteur explicatif de cette évolution apparaît être la reconstruction d'alliances entre l'État et les collectivités locales, au-delà des divergences initiales liées au coût politique du changement à opérer. La capacité de cette coalition à imposer une nouvelle vision du danger est particulièrement renforcée lorsqu'elle s'accompagne de l'unification des avis des techniciens et experts légitime à intervenir sur la question.

La situation dans le département

Dans la plupart des situations suivies dans les Bouches-du-Rhône, l'usage de la carte d'aléas se développe et impose une nouvelle base normative dans l'estimation du danger lié aux inondations. L'atlas des zones inondables publié en 1996 conserve un statut de document de référence et ne fait l'objet d'aucun amendement ou correctif. Malgré les oppositions qu'il continue de susciter, la définition technique grossière et sujette à caution du danger qu'il offre, le document endossé par l'État sert toujours de fondement à la prise de positions « *rigides* » des services en matière d'application du droit des sols et, en particulier, de délivrance de permis de construire : il reste le *« bréviaire des services de l'État »* comme le note un technicien de bureau d'étude, qui par ailleurs, le *« connaît par cœur »* lui-même. L'engagement initial de la puissance publique apparaît donc efficace de ce point de vue, puisqu'il permet d'assurer durablement la légitimité de cette nouvelle vision du danger.

En second lieu, les réactions territoriales à cette modification unilatérale des règles du jeu local s'orientent dans leur ensemble vers une acceptation du dispositif. L'impossibilité de recueillir des données sur l'ensemble des communes et sur leur évolution empêche ici de démontrer rigoureusement cette affirmation ; toutefois l'examen de l'échantillon des situations suivies apporte une validation acceptable par la convergence observée. Un rapide passage en revue de ces situations illustrera le propos.

[365] Cette évolution en mosaïque est d'ailleurs suivie attentivement par les services de l'Etat (DDE) qui tiennent un tableau à jour de l'avancement des différentes procédures couvrant la centaine de communes concernées dans le département. Le tableau mentionne les deux principales étapes qui pour les agents, sont cruciales dans l'estimation de l'avancement des actions engagées : définition rigoureuse de l'aléas dans une carte, insertion de cette connaissance dans les documents d'urbanisme (POS ou PPR).

- Dans le cas de la commune d'Aix-en-Provence, la première carte d'aléas fondée sur la zone centennale est lancée en 1989. Elle provoque une levée de bouclier parmi les élus, dont la réaction négative bloque une traduction au plan réglementaire. Début 1993, pour des raisons conjoncturelles, un PER associé à un PIG est lancé par l'État, mué ensuite en PPR. Une enquête publique est organisée en 1995-96, liée à la révision du POS et à l'intégration dans celui-ci de la nouvelle carte d'aléas. Le commissaire enquêteur après recueil de plusieurs centaines d'observations émet un avis favorable avec des recommandations, notamment des corrections marginales, de nature topographiques, pour quelques parcelles. Seuls deux dossiers sur l'ensemble des requêtes formulées restent conflictuels, avec une possibilité d'évolution contentieuse. La nouvelle définition des zones inondables est ainsi intégrée pour l'essentiel dans les documents d'urbanisme de la ville, et réoriente sa politique de développement.

- Dans le cas de la commune de Berre, une première procédure de cartographie réglementaire - par prescription d'un PER - est lancée dès 1985, mais ne connaît pas de réelle progression durant dix ans. Engagé de son côté dans l'élaboration de son POS, la commune résiste aux injonctions de l'État et poursuit une politique d'aménagement destinée à réduire l'impact des inondations qui atteignent jusqu'à son centre-ville. Une nouvelle série d'échange s'engage à partir de 1995, suite à de nouvelles études d'aléas lancées par la commune, et la parution de l'atlas des zones inondables en 1996 (celui aggrave la situation communale en plaçant tout le territoire sous les eaux). À l'occasion de la réalisation d'études plus affinées, notamment à partir de 1998, le conflit évolue vers une discussion entre les services de l'État et ceux de la mairie, autour des zones qui apparaissent pouvoir être ouvertes à l'urbanisation, selon les nouvelles connaissances produites et selon des adaptations méthodologiques (paramètres des modèles, hypothèses de calcul) permettant de produire des cartes conformes.

En définitive, seuls deux cas de communes opposées activement à la politique de l'État sont mentionnés par les services. Dans ces configurations, les élus associés à la population et à des associations contestent la légalité du changement impulsé par les services de l'État et les nouvelles formes de description et de prise en compte du danger d'inondation. Ces cas exceptionnels, liés à des particularités locales (opposition traditionnelle à l'État), ne remettent pas en cause pour les services la réussite du dispositif.

Facteurs et mécanismes intervenant dans la reconnaissance de l'objectivité du danger

À l'observation, deux éléments apparaissent déterminants dans l'acceptation du caractère objectif du danger, décrit par la carte officielle et, au-delà, de l'ensemble de la méthodologie qui fonde cette approche.

Le changement nécessite d'abord un soutien, quoique non nécessairement explicite, des élus. La définition objective du danger ne s'impose comme une évidence qu'au travers de la formation, ou plus exactement de la reformation d'alliances entre les services de l'État et les élus autour de la nécessité de cette politique, et ultérieurement du contenu à lui donner. Cette situation est particulièrement claire dans le cas d'Aix-en-Provence où dès l'origine, la procédure d'intégration de la carte d'aléas au POS fait l'objet d'une entente entre les autorités publiques. Un fonctionnaire de l'État explicite cette alliance dissimulée derrière une opposition de façade :

> *« Pour des raisons d'opportunités politico-administratrives, les gens d'Aix ont préféré faire dire que l'État était le porteur de la zone inondable de l'Arc et donc qu'il s'agissait d'un PIG. Le maire, en accord avec nous, a dit « Je ne veux pas faire le POS, que l'État le fasse ». Donc c'est nous qui avons fait la révision du POS pour prendre en compte le PIG inondation. Mais le dossier technique a été fait et payé par la commune* » (agent de la DDE)

De ce fait, les édiles s'abstiennent d'intervenir et de se faire les porte-parole des populations lésées, en faisant le choix du soutien à la politique de l'État dans la gestion de la crise locale ouverte par la procédure :

> *« Aix sur l'enquête publique n'a pas soutenu ses administrés.* [Les élus] *n'ont pas relayé les gueulards, bien qu'ils auraient pu. C'est le cas sur Venelles ou sur Septèmes où on a des réunions publiques pour faire pression sur la DDE* » (agent DDE)[366]

Le rapprochement est rendu possible par le fait que le dispositif réglementaire rencontre en fait certains intérêts des collectivités locales, ce qui tend à contrebalancer les

[366] Cette absence de dissension se traduit également dans la couverture par la presse locale du sujet. Pour l'essentiel, les articles relaye la position des autorités publiques, et offrent une vision dédramatisée et «rationnelle» de la question.

inconvénients généralement soulignés (contraintes sur l'urbanisme communal, intérêts fonciers, etc.). Cette convergence touche en particulier aux avantages que fournit un cadre de décision fixe, qui tend à protéger les responsables publics contre les exigences et la pression exercée par les administrés. L'offre par l'État d'un document recouvert d'une autorité supérieure, et dans le cas de la cartographie réglementaire fondé sur une base objective, permet de réguler cette source d'incertitude politique locale :

> *« Subjectivité égale forte pression* [de la part des pétitionnaires]. S*i le maire a la faculté d'apprécier, il faut qu'il apprécie au départ une fois pour toutes, avec la procédure concertée, transparente qui est l'élaboration du POS. Tout le monde dit son mot sur le règlement, mais après au quotidien, l'élu a pas tout ce travail d'appréciation, permis par permis, parce que c'est une pression monumentale* » (Chef des services techniques d'une municipalité)

Dans ces alliances entre les services de l'État et les collectivités locales, la procédure PPR, labellisée « Etat », permet alors de transférer une partie du coût politique du changement sur l'autorité centrale, plus éloignée. L'État apporte aussi un supplément de légitimité permettant de 'faire mieux passer la décision'.

> *«Quand on passe par cet artifice, type « c'est l'État qui a imposé… «, nous on joue le jeu. On n'a pas à être élu, et on peut faire prescrire par le préfet, si c'est nécessaire* » (agent DDE)

L'unité et l'uniformité du discours des techniciens constituent un second point d'appui déterminant dans l'extension de l'usage des cartographies officielles. La coordination des avis des différents experts unifie et renforce le discours technique sur le danger. Ils assoient et certifient le caractère objectif du savoir produit en effaçant le caractère conventionnel et pour partie subjectif des choix de méthode dont il découle.

On peut notamment l'observer au moment de la conduite de l'enquête publique d'Aix-en-Provence où le rapport fait par le commissaire enquêteur tend à gommer les différences entre les études antérieures pour les présenter comme convergentes, en ce qui concerne l'établissement d'un chiffre de débit de référence.

> Ainsi, après comparaison des documents (étude SOGREAH (1967), SCP (1977), Lefort (1994), CERIC (1990), et diverses autres sources) et une discussion sommaire, le commissaire mentionne un débit « *retenu pas la DDE* », puis un autre « *trouvé* » par un autre expert (M. Borel) qu'il retient pour établir

une relation entre la crue décennale et centennale (un facteur 3), et conclut alors qu'il est *« prudent de retenir un débit centennal de 475 m3/s. »*[367] Ces deux résultats, dont on a noté le caractère incertain du fait des incertitudes de la mesure, ne sont pas contestés et prennent alors unue valeur d'évidence. Le document met par ailleurs à profit l'accumulation des différentes sources d'autorités techniques pour asseoir sa propre crédibilité, tout en certifiant, en retour, leur validité… Il est précisé en note qu'un des experts cité, M. Lefort est un « *spécialiste hydraulicien incontesté du cadran sud est de la France* », tandis que le texte signale ailleurs que « *les études ont été conduites avec les techniques informatiques parmi les mieux adaptées du moment* » et que « *l'intervention d'un Expert indépendant a confirmé leur totale objectivité et fiabilité* »[368]

Cette légitimation par l'accumulation d'autorités techniques se signale aussi dans le cas d'une carte réalisée par un syndicat intercommunal sur une autre rivière (la Touloubre). De l'avis de son rédacteur, celle-ci est difficilement contestable du fait de l'accord des techniciens, de l'État comme des collectivités locales qui l'ont validé au sein d'un « comité de pilotage des études » s'étant réunit à plusieurs reprises.

« Refuser la carte, ça serait remettre en cause tout notre travail. Tout celui du groupe de travail technique, c'est impossible » (technicien de syndicat intercommunal)

La même conjonction des opinions est à la base de l'effort de conviction que peut exercer le discours des techniciens, notamment face à des élus, a priori réticents :

« En général on a la DDE qui nous soutient. pour ça B [l'agent de la DDE] est toujours du côté du bureau d'étude. Si les élus ont des interrogations, ils se tournent vers lui et il dit « Ah non non, moi je suis d'accord avec eux », et hop tout s'arrête » (agent de bureau d'étude)[369]

---

[367] A. Spiteri, *Révision du POS - PERi de l'Arc*, rapport du commissaire enquêteur, 25 juin 1996 , p. 6

[368] En contrepoint, l'opinion émise à propos du public vaut la peine d'être citée pour le rapport qu'elle signale aux profanes : « le public «n'a pas toujours compris les composantes physiques des études et la finalité de cette révision (..) il a alourdi les registres d'observation répétitives (op. cit.)

[369] La confiance des élus envers l'agent de la DDE, née d'une longue collaboration, est ici déterminante. «A. [l'agent de la DDE] est apprécié, il est rassurant, s'il dit ca, on peut lui faire confiance. Donc pour les maires s'il dit que c'est bon alors c'est bon, on revient pas dessus.. même si c'est dès agréable. Il passe bien auprés des maires»

B. Le système d'action des travaux : aménager la contrainte

De façon parallèle à l'imposition de la contrainte objective qui accompagne l'affirmation de l'existence d'une zone inondable, des programmes d'intervention opérationnels sont conçus au niveau local en fonction de la nouvelle donne juridique. Dans une certaine mesure, ils en compensent aussi les effets et en facilitent parfois l'acceptation.

L'élaboration de ces programmes contribue à rouvrir un jeu de négociations bloqué par la position initialement « *rigide* » de l'État, nécessaire dans l'exercice de ses compétences réglementaires. En même temps, la réorganisation de ce réseau d'action publique conforte la nouvelle norme en l'intégrant à son fonctionnement.

Les communes, les syndicats intercommunaux et les différents intervenants associés dans la conduite de ces actions élaborent des programmes de travaux entérinant l'existence de la zone inondable, avec ses attributs et ses contraintes propres. Le gel des zones de « risque fort », posé comme non négociable, s'articule alors avec une offre d'aménagement, qui peut être traditionnel (équipement d'évacuation des eaux) ou plus souvent, s'intégrer à un programme de développement local par la revalorisation de l'espace de la rivière. Ainsi, les marges de manœuvre sont recréées, à l'intérieur d'un cadre qui inclue toutefois la nouvelle contrainte.

Les programmes d'intervention des syndicats intercommunaux (comme le SABA sur l'Arc) offrent le meilleur exemple d'une telle combinaison. Tout en relayant la politique de l'État vis-à-vis des zones inondables, par la prise en charge des cartographies, les politiques menées dans les syndicats s'orientent vers des solutions « néo-aménagistes ». Celles-ci sont fondées sur des équipements et des travaux adaptés au nouveau contexte réglementaire et politique promu par les défenseurs d'une action planifiée et globale sur les rivières (Agence de l'Eau, Conseil Régional, DIREN).

La démarche suivie reconnaît le statut spécifique de la zone inondable qui est traitée comme une ressource pour le développement d'autres actions publiques (liées au cadre de vie, au « développement vert ») et l'encouragement de nouveaux usages (loisirs, découverte de la nature, pêche, etc.). Concrètement, les actions défendues relèvent d'une forme naissante d'ingénierie environnementale, allant de l'entretien des cours d'eau à l'aménagement des berges, en passant par la préservation de milieux ou d'espèces aquatiques remarquables, complétée par des actions paysagères sur la ripisylve. Cette

action n'empêche pas, en parallèle, la programmation de travaux de plus grande ampleur, destinés à évacuer une crue d'importance centennale.

Une certaine imbrication se dessine entre les deux réseaux d'action publique dont on a dessiné les traits antérieurement. De fait, les mêmes acteurs contribuent à la définition de la nouvelle norme réglementaire, au plan technique, et au dessin des politiques et des solutions techniques d'aménagement global (notamment autour du CETE d'Aix-en-Provence, associé au CERTU, au CEMAGREF et aux bureaux d'ingénierie de la SCP[370] basés au Tholonet). Un mouvement d'ensemble s'initie à cette époque en lien avec des évolutions nationales (loi sur l'eau, renouveau écologiste notamment) Cette dynamique touche les organismes publics et privés qui réfléchissent à ces questions et les oriente vers la recherche de solutions techniques et gestionnaires alternatives. La doctrine technique locale entre ainsi dans une phase d'adaptation à la nouvelle donne politique et réglementaire, en reconstituant le stock de solutions pouvant être offertes aux maîtres d'ouvrage publics.

Les solutions avancées ont pour point commun de rompre avec la référence purement hydraulique antérieure et de mettre en avant les exigences liées à l'eau. Celles-ci doivent structurer les choix d'urbanisme, plutôt que l'inverse. En outre, ces politiques d'équipement « de seconde génération » élargissent la palette des moyens d'intervention publics en privilégiant les tâches de gestion et d'information, plus que l'équipement pur : actions de maîtrise et de gestion foncière, systèmes d'alerte et d'information sophistiqués par exemple.

C. Les aménagements de la norme dans le domaine réglementaire : administrer le danger

De même qu'elle modifie les politiques d'intervention, la prise en compte progressive des cartes d'aléas dans la politique réglementaire ne se fait pas sans une adaptation fine de ses modalités d'application et d'imposition aux différents territoires. Les pratiques des communes en matière de régulations liées à l'urbanisme s'ajustent au cas par cas à la contrainte objective crée par la carte, mais au sein d'interactions qui permettent de réengendrer des marges d'interprétation et une certaine liberté de manœuvre. L'exécution

[370] Voir à ce propos les réflexions menées à partir de 1994-1995 dont on trouve la trace dans CETE, CERTU et «Groupe Eau», *Risques d'inondation et urbanisme*, *Bassin-versant de l'Arc*, mai 1995. ainsi que dans le projet, à la même époque d'un observatoire de la rivière.

de la politique se présente alors comme une retraduction continue de l'orientation centrale, dans des formes spécifiques à chaque territoire et selon son histoire propre.

À défaut de pouvoir comme il le faudrait suivre quelqu'une de ces situations pour restituer la façon dont s'opère cette articulation de la nouvelle norme avec les usages existant, on peut esquisser ici une typologie de ces modes d'insertion. Ceux-ci se distinguent en fonction principalement des rapports établis antérieurement entre les services de l'État et les acteurs territoriaux, et plus précisément de la capacité de ces derniers à faire prédominer une conception propre du bien commun local. Les marges de manœuvre autorisées sont maximales lorsque les pouvoirs locaux peuvent avancer une définition légitime de l'intérêt général et faire reconnaître une autre forme d'articulation entre les exigences d'urbanisme ou de développement et celles de prévention des inondations.

Un exemple de ce type d'aménagements est donné dans le cas de la ville de A. où le DDE choisit d'arbitrer en faveur d'une interprétation plus souple de la norme. Le caractère politique du dossier est très net, le maire occupant une position éminente au Conseil régional et les enjeux pour la ville de la décision réglementaire étant très importants. Par ailleurs cette position est prise contre l'avis des services eux-mêmes.

> *« Du fait de la force du Maire et de la faiblesse du sous-préfet, on est amené à faire des compromis, et à ne plus se baser sur des normes techniques, et à faire des zones industrielles en zone inondable. Mais çane durera pas, des positions aussi souples ne tiennent pas longtemps ; il faudra bien, revenir à la norme, c'est-à-dire établir des normes techniques* « (Agent de la DDE)

Ces cas, qui demeurent rares, posent cependant le problème du maintien du cadre imposé par l'État (la « *rigidité* » de l'application) et, plus concrètement, de la crédibilité dans le département du service qui assure le traitement des dossiers. Le caractère exceptionnel de la situation est alors souligné par le contournement du service en question, dont la politique rigoureuse n'a pas à être publiquement amendée.

> *« Il y a des maires qui ont plus d'entrées que d'autres à la DDE, donc … enfin bref, je vous donne pas plus de détails, vous comprenez comment çapeut se passer. De toute façon, nous quand on dit « il y a un risque » et que le DDE veut passer au dessus pour ceci ou cela, il nous écarte, c'est plus simple. Il prend un autre service pour faire la chose, donc on a pas à se déjuger… c'est plus*

commode… Ça c'est passé une fois… Nous, si il y a un risque, on pourra pas dire qu'il n'y en a pas, la règle elle est la » (agent de la DDE)

En situation d'opposition forte du pouvoir territorial, les situations de conflit tendent à laisser la place à un travail d'interprétation de la contrainte crée par la cartographie réglementaire. Ce travail s'opère dans les cas observés par une discussion au double plan technique - quant aux paramètres, méthodes et outils de description du danger- et réglementaire -en ce qui concerne les modalités de prescription qui s'appliquent aux zones identifiées comme menacées.

Ainsi dans le cas de la ville de Berre, la réalisation des études plus fines, notamment après 1998 est l'occasion pour les services de l'État et de la ville de s'entendre - après des années d'antagonisme- sur une « *méthode* » commune de travail sur ce dossier, et de réduire par là les dissensions autour de la nature de la contrainte « naturelle » qui pèse sur l'urbanisme communal.

Celle-ci est fondée sur un certain nombre de critères de validité de la connaissance, proposés par la commune et qui satisfont l'État. La ville choisit un « *bureau d'étude reconnu* » qui emploie une technique réputée (modèle de simulation d'écoulement) dont les résultats ne sont validésqu'après une discussion technique serrée et un contrôle par l'agent de la DDE des paramètres choisis (choix des nœuds de localisation, des biefs, critique de la photogrammétrie… etc.). À partir de là, les points de vue en matière de références techniques tendent à converger (sur le niveau des « pluies de projets » contre lesquelles on se prémunit ; sur le modèle lui-même dont la fiabilité, une fois vérifiée, est tenue pour acquise, etc.). La ville y trouve son compte dans la mesure où l'affinement de la connaissance permet de *« libérer »* des zones (par rapport aux zonages inscrits dans l'atlas des zones inondables par exemple) et autorise un certain développement.

Enfin, dans les situations ou les services de l'État sont en mesure de faire prévaloir la conception de l'intérêt général qu'ils défendent, l'interprétation des exigences de la nouvelle norme est strictement cadrée. Les marges de jeux autorisées sont cantonnées aux limites des zonages, et sous la forme de l'exception consentie. Cette possibilité est ouverte à un double niveau. D'une part, elle peut se faire au moment de la validation des cartes d'aléas. Celles-ci font l'objet d'un réexamen après un échange avec les élus pour corriger les choix subjectifs opérés par le rédacteur (pessimisme ou optimisme des hypothèses retenues) et pouvant avoir des conséquences importantes.

« Étant donné que c'est pas une science exacte, si vraiment ça peut bloquer les communes sur un projet… Une zone qu'on a trouvée inondable ne va pas disparaître de la carte comme ca, c'est plutôt sur les critères hauteurs-vitesses où il y a du flou. On peut revenir sur certains points après discussion avec les élus, si on a été un peu sévère et qu'on a trop appliqué le principe de précaution, pour ne pas prendre de risques » (ingénieur de bureau d'étude)

D'autre part, cette adaptation peut se faire en prenant en compte les interventions des communes visant à modérer la pression exercée sur l'urbanisme par l'inondation. La nature de cette influence, associée aux mesures que peuvent prendre les communes pour gérer le danger (secours, alerte, auto-protection) entre alors dans la sphère de la négociation.

« Pour le PPR, on fait une discussion avec tous les élus pour connaître tous leurs projets et c'est là où la carte réglementaire peut varier en fonction des projets. C'est vrai qu'on peut tout arrêter, tous les projets d'une commune, en faisant une carte sévère. Au contraire on peut essayer de trouver des arrangements possibles s'ils prennent des précautions et de les laisser construire ce qu'ils veulent construire, mais bon. là, c'est de la négociation. » (id)

Dans l'ensemble l'orientation prise par les services diverge des recommandations énoncées par l'administration centrale, mais la retraduction est toutefois nécessaire. Elle permet d'insérer le programme dans les relations existantes entre pouvoirs étatiques et territoriaux. Or la prise en compte du danger naturel dans les POS constitue sur le principal objectif des services. Cet effort répond à une logique plus large de rationalisation des interventions bureaucratiques et un souci de plus grande efficacité de l'action administrative :

« L'objectif c'est d'avoir des POS plus affinés. Il faut qu'on ait une cartographie pour la décennale, la cinquantennale, la centennale, au 1/2000eme. Après ça il ne restera plus qu'à les mettre sur la cartographie POS pour dire ou c'est dangereux et ou ça ne l'est pas. Et là vous pouvez donner des avis qui sont dignes de ce nom. Mais c'est un long travail » (Agent de DDAF)

Il s'agit aussi dans le même temps de planifier l'action publique sur le long terme pour la détacher des aléas de la vie politique et des changements de priorités. Pour ce faire,

confier aux documents d'urbanisme la tâche de veiller au respect des engagements pris apparaît comme la meilleure solution :

> *« Très peu de gens insistent pour s'installer en zone inondable, surtout en ce moment. Mais on va rester encore quatre ou cinq ans en période pluvieuse, et si on a dix-quinze ans de période sèche, le problème se reposera. Si entre-temps on est arrivé à intégrer un petit peu quelque chose dans les POS, le travail sera fait. Après ça sera plus facile. Si le maire veut enlever ça de son POS il sera obligé de faire une étude et le préfet ne le laissera pas faire »* (Agent de DDE)

L'effort est d'autant plus nécessaire qu'une prise de conscience faiblissante de la nécessité de se protéger entraînera un accroissement proportionnel des demandes de construction adressées aux services. Or ceux-ci sont déjà soumis dans la région à des sollicitations et des pressions considérables, qu'ils s'efforcent de juguler à l'aide des documents réglementaires :

> *« Il y a des maires qui contestent et qui jouent au chantage : « je ferme ma zone industrielle ! «Ce n'est pas facile de tenir. Si on intègre le risque dans les POS, on ne sera plus consulté… C'est vrai que maintenant on a des pressions énormes, avec des problèmes de lotissements industriels, le maire hurle, « les gens vont aller ailleurs* « (Agent de DDE, accent ajouté)

Ce souci d'enchâsser la description du danger d'inondation dans les documents d'urbanisme conduit à associer les différentes procédures conduites à cette fin, sans porter trop d'attention à leurs logiques propres. La révision des POS et l'engagement d'un PPR renvoient ainsi à un même processus :

> *« C'est une boutade mais, pour nous le POS c'est la mairie en concertation avec l'État, et le PER c'est l'inverse…* » (Agent de DDE).

La procédure PPR n'intervient souvent qu'en parallèle des discussions menées autour des POS sur les questions d'urbanisme et de développement, selon l'habitude des services. Le texte enregistre les résultats de ces échanges plus qu'il ne les organise.

> « Le PPR vient calquer, pour la partie urbanisme, le POS, qu'on a négocié, *assez durement*, pour rester *proche des idées de l'État*. Le POS, c'est un prélude au PPR, ça a une valeur pédagogique pour les élus, ils ont l'impression que c'est

leur chose on s'engueule beaucoup dessus, ça prépare le maires. C'est une pédagogie très PPR » (id)

Ainsi dans certains cas la parution du PPR est retardée par l'attribution à l'outil d'un statut subalterne, essentiellement formel. Face aux autres priorités des services, notamment la réalisation de nouvelles cartes d'aléas et leur intégration, l'achèvement de la procédure est un enjeu secondaire, qui suppose de « *trouver le temps* » pour le faire.

En définitive, l'usage de l'instrument réglementaire s'oriente dans les Bouches-du-Rhône vers une corégulation en partenariat entre l'État et les collectivités locales du traitement des questions d'inondations dans l'urbanisme[371]. De ce fait, contre *« les grandes études prônées par le Ministère* », c'est la volonté communale qui reste le facteur décisif dans le déclenchement d'une procédure de cartographie du risque : la commune doit être prête à faire un PPR, c'est-à-dire à financer une étude d'aléas. L'étude des vulnérabilités permettant de hiérarchiser les priorités prend dès lors une forme très empirique : « l'*étude* [de vulnérabilité]*, elle est intuitivement dans nos cerveaux, je condense, mais pour dire que c'est du pif »* (Agent de la DDE). Le nombre des procédures à mener, le plan de charge des services et la pluralité des missions qu'ils remplissent forcent les agents à fixer des priorités, dans le choix des opérations à mener comme dans la conduite de ces procédures. L'ensemble des réorientations et l'ampleur de la retraduction opérée sur le programme central doivent se comprendre en relation avec les moyens dont disposent ces services.

Si l'on veut résumer l'ensemble du processus qui conduit à une nouvelle vision de la rivière et du danger qu'elle représente, on doit donc isoler trois zones d'articulation entre les deux visions en concurrence : celles, respectivement, de l'État, porteur d'une nouvelle définition de l'espace occupé par le cours d'eau (la zone centennale) et celle des communes, dont la perception de cet espace découle des traditions et politiques locales, notamment en matière de choix d'urbanisme et de développement.

Tout d'abord, en tant que co-producteurs de la politique de prévention des inondations, l'État et les collectivités locales doivent articuler les différents outils d'action publique qui permettent d'agir soit sur la rivière elle-même (travaux) soit sur son identité (fixation de la « zone inondable », ou de l' » espace de liberté » du cours d'eau, dans le lexique du

[371] Les services de l'Etat supervisent également, dans le même temps, la réalisation de schémas d'assainissement pluvial, commune par commune, autre facette importante de la politique des communes dans ce secteur

ministère de l'environnement). Les négociations portent donc sur la hiérarchisation entre l'action par intervention directe sur le milieu, d'un côté, et la protection ou la mise à distance des populations, par l'interdiction et le gel des zones urbanisables, d'un autre côté. Ici, les travaux publics sont la principale modalité ouverte aux communes pour « *desserrer* » la pression « naturelle » tout autant que légale imposée par l'État au moyen de la carte des zones inondables.

Ensuite, les débats engagés portent sur les conséquences précises de l'action réglementaire liée aux zones inondables sur la politique de développement et d'urbanisme des communes. On retrouve ici les pratiques traditionnelles de négociations entre services de l'État et acteurs locaux sur les conditions d'application du règlement à des cas particuliers (de la hauteur minimale d'un plancher d'habitation, jusqu'à la définition de ce qu'est une « clôture ouverte », parmi d'innombrables autres détails) Enfin, le cadre lui-même de cette négociation est l'objet d'un jeu de pouvoir, chacun visant à imposer un terrain de règlement. Ceux-ci ne sont pas les mêmes selon les situations communales, en partie en fonction des rapports de forces entre parties en présence. Dans les situations les moins conflictuelles, marquées par entente préalable, le règlement des différents peut s'opérer par une enquête publique, celle-ci venant imposer des formes réglées (cas d'Aix-en-Provence ou des communes à PPR « *faciles* ») ; à l'opposé, lorsque l'antagonisme est plus profond, la négociation entre autorités déborde du cadre formel et s'opère directement sur le plan politique : soit par des oppositions résolues (la commune faisant « monter les comités de défense »), soit par une négociation réunissant acteurs politiques et techniques autour de l'interprétation officielle du tracé ou des prescriptions liées (cas de Berre et de la base aérienne).

Le profil de la rivière se modifie, à la fois matériellement et juridiquement, dans ces différents échanges.

Conclusion

L'étude de la mise en œuvre du règlement relatif aux zones inondables offre un cas exemplaire pour suivre la redéfinition du profil, à la fois naturel et juridique, des rivières et la fabrication d'une nouvelle catégorie d'action publique relative à l'eau. De ce fait il illustre les évolutions qui conduisent à la production d'une « eau gouvernable », au sens

ici où sont régulées par la carte les relations entre la rivière en crue (saisie comme une entité singulière) et les activités humaines.

Pour imposer comme une donnée de fait cette nouvelle réalité, capturée au travers de la catégorie de « zone inondable centennale », l'État a recours à un acte d'autorité qui introduit en lui-même une rupture avec l'ordre antérieur. Cette décision politique est perçue comme telle par la société locale qui s'y oppose en tant que changement indu des « règles du jeu » collectif, montrant que celles-ci incluent une définition normale des entités naturelles.

Pour contourner ces oppositions, l'acte d'autorité prend une double forme : d'une part, il s'inscrit dans l'ordre technique, par une modification des savoirs et des systèmes de représentation des phénomènes problématiques. (réseaux d'acteurs publics et privés chargés de la mesure et du calcul des inondations) ; d'autre part, il agit dans l'ordre bureaucratique, par une transformation des modalités d'interprétations de ces données en vue de la régulation des conduites et sur le système de mise en œuvre qui fixe ordinairement ces modalités (réseau des agents d'application du droit et des pouvoirs locaux avec lesquels ils interagissent étroitement). Cette reconfiguration impulsée par l'État entraîne une série d'échanges avec les autorités locales et conduit (éventuellement après des conflits ouverts) à des négociations en cercle restreint sur la place et l'étendue collectivement acceptable des cours d'eau (délimitation officielle de la zone inondable centennale).

Dans ce cas, la publicisation de l'eau, comme processus d'engendrement d'une nouvelle catégorie d'action publique, s'opère d'abord dans l'administration étatique (par une décision préfectorale relayant une politique proposée nationalement) puis au travers d'échanges entre techniciens d'État, des collectivités territoriales et élus locaux. Cet ensemble d'acteurs traduit de façon exclusive les exigences sociales relatives aux rivières et à leur espace et porte les revendications des différents niveaux d'administration dans ce domaine (par exemple souci de développement local contre politique de sécurité nationale) ; ils entérinent leur accord au moyen de supports à base technico-scientifique (cartes) et juridiques (réglementation) dont la forme permet leur diffusion auprès du public extérieur.

Chapitre 8

La rivière comme réalité recomposée

Transformations d'une politique locale de l'eau (1970-2000)

La formation d'une politique publique centrée sur la rivière se présente comme un processus de longue durée dans les Bouches-du-Rhône, sur lequel nous avons donné un premier éclairage dans la deuxième partie. Les différents réseaux d'action publique structurant les interventions bureaucratiques autour de l'eau offrent en effet les premiers exemples d'actions collectives, que ce soit dans le domaine de la production d'eau potable et d'irrigation, dans la lutte contre la pollution et les inondations, ou encore pour mettre en place une gestion des milieux naturels aquatiques. Ces séries d'actions relativement indépendantes débouchent à la fin des années quatre-vingt et durant la décennie suivante sur une politique publique de l'eau à visée « globale », qui tente de prendre en compte et de coordonner ces différentes filières. Ce chapitre vise à reconstituer la genèse et le développement de cette tentative, cette transformation interagissant étroitement avec la production de nouvelles représentations de la rivière, par la production d'objectivations relatives à sa qualité, à son espace de débordement ou plus largement à son « identité » (au plan culturel et sociologique).

L'étude de ce processus permettra d'éclairer une facette différente de la contribution des instruments de visualisation à la transformation des politiques publiques, ici conduite par un acteur non-étatique. En effet, à la différence de l'action réglementaire étudiée au chapitre précèdent, la formation d'une politique « globale » relève d'un mode différent d'intervention dans l'espace public : là où l'imposition réglementaire fixe d'emblée, par un acte d'autorité, une vision de la réalité et le contenu de la politique, on se trouve ici en présence d'un processus de définition territorialisé de ces éléments, qui présente des caractères propres[372]. À l'inverse du processus impulsé par l'État, politique régalienne par

[372] - Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, «Le bien commun comme construit territorial», in *Politix*, n°42, 1998, pages 37-66 ; de façon plus générale voir aussi : Patrice Duran et Jean -Claude Thoenig,

excellence arbitrée de façon centrale (ou préfectorale) et appuyée sur une dissymétrie forte de pouvoir, l'action territoriale se définit par une longue série d'opérations d'institutionnalisation, qui doivent construire progressivement cette dissymétrie et fonder dans la durée l'autorité à représenter la rivière. La prise en charge par les collectivités territoriales de la question de l'eau se présente nécessairement comme un projet d'action collective. Elle représente de ce fait une forme spécifique de publicisation de l'eau comme entité unique, qu'il est intéressant d'éclairer.

Comme dans le chapitre précèdent, comprendre les modalités de la production de nouvelles catégories et d'un cadre de signification partagées suppose de porter attention à deux ordres de phénomènes en parallèle : l'évolution de la configuration d'acteurs qui soutient le nouvel objet d'action public, c'est-à-dire dans ce cas les lieux où celle-ci se redéfinit et s'institutionnalise ; les systèmes de représentation des problèmes publics, les instruments de visualisation et les outils concrets (ici les schémas, cartes, tableaux et documents produits par l'instance territoriale) qui construisent une représentation commune et autorisée de la rivière. Pour en clarifier la présentation, ce processus sera exposé selon un ordre strictement chronologique, au sein d'un découpage faisant correspondre à chaque phase une configuration particulière de l'action publique. Dans la première section, nous nous intéresserons au processus d'institutionnalisation initial qui aboutit à la création du syndicat intercommunal de lutte contre les inondations, puis à la mise en œuvre d'une action publique élargie aux questions qualitatives sur l'ensemble du cours d'eau (1973-1989).

Dans la seconde section, nous porterons attention à l'évolution du projet d'action collective ainsi institué et à la rupture qui le porte à promouvoir une « gestion intégrée et globale de l'eau » s'accompagnant en parallèle de nouvelles visualisations du cours d'eau et de sa situation (1989-1992).

Enfin, la troisième section sera consacrée à la mise en œuvre locale du programme d'action central lié à la loi sur l'eau de janvier 1992 (dispositif CLE-SAGE). Elle aura pour but d'évaluer la capacité de cet outil à produire de nouvelles visualisations et à accroître par là la maîtrise collective des interactions hommes-rivière. L'analyse fine de ce document sera aussi l'occasion de décrire à un moment fixe (année 2000) l'état des

---

«L'Etat et la gestion publique territoriale» in *Revue Française de Science Politique*, 1996, n°46, pages 580-623.

catégories d'action publique sur lesquelles peut s'appuyer l'instance territoriale pour agir sur la rivière.

Section 1 Institutionnalisation d'une action collective autour de la rivière (1973-1989)

Comprendre l'action publique prenant la rivière comme objet suppose de revenir sur la génèse de l'institution qui porte ce projet, au travers de ses différentes incarnations. Le syndicat intercommunal (SABA, Syndicat d'Aménagement du Bassin de l'Arc) à qui revient la « gestion équilibrée de l'eau » en 1992 a sa propre histoire, antérieure et étrangère pour partie au développement des politiques nationales de l'eau. Il participe en fait d'un long processus d'institutionnalisation, étendant progressivement une entreprise collective, dédiée à l'origine à la résolution d'un problème singulier lié à la rivière.

Plusieurs phases doivent être distinguées ici, chacune mettant en lumière les tensions et les difficultés spécifiques de cette institutionnalisation, qui s'inscrivent pour partie dans la forme même prise par l'établissement public.

A. 1973-1982 Le rôle organisateur de l'État face à un problème d'action collective

La mise en place du SABA résulte d'un long processus, de prés de dix ans, pendant lequel l'État s'efforce d 'organiser une réponse collective au problème posé par des inondations répétées, conséquence de la transformation globale du bassin-versant[373]. Le rôle d'un service de l'État (la DDAF) dans la conduite du processus est manifeste et central : le service de l'agriculture joue ici à plein son rôle traditionnel d'expert juridique, évaluant le dispositif adéquat, de conseiller financier, disposant d'un accès privilégié aux crédits ministériels, enfin d'aide technique, définissant les objectifs accessibles et les solutions. Mais son action est également politique et diplomatique au sens large, développant régulièrement ses argumentaires dans les réunions et incitant les communes

[373] Nous ne tranchons pas ici sur les causes précises de cette évolution, notamment la part de l'occupation du lit majeur de la rivière et celle de l'accroissement des eaux pluviales superficielles.

à se rallier à la solution offerte[374]. D'une façon informelle, on retrouve donc là des actions d'institutionnalisation de l'action collective qui apparaissent, au moins dans ce domaine, antérieures aux effets de la décentralisation.

Cet effort d'organisation est déclenché par un événement local, des inondations de grande ampleur qui ont lieu en 1973-74 et touchent la plupart des communes riveraines de l'Arc, à l'aval d'Aix-en-Provence (celle-ci et la ville de Berre, à l'embouchure, étant les plus atteintes). Plusieurs essais infructueux de coopération interviennent pour définir et financer des solutions à ces problèmes : l'entreprise est ardue dans la mesure où les communes concernées n'ont pas d'habitudes spécifiques de collaboration. La solidarité ici n'est qu'accidentelle, provoquée par le problème d'inondation. Plusieurs années de discussions et de tractations (entre maires, représentants de syndicats agricoles, groupes de riverains des communes inondées et agents des services de l'État) sont alors nécessaires pour qu'un syndicat intercommunal de travaux, le SABA soit fondé (en 1982). Celui-ci réunit les communes riveraines qui définissent et financent un programme de travaux sur l'ensemble du cours d'eau, pour pallier notamment une absence d'entretien par les riverains. Le processus qui aboutit à cette création montre à la fois les obstacles et le travail spécifique qui contribue à la création de cette institution de l'eau.

Si l'on se place à l'origine, la réunion de crise faisant suite aux premières inondations de 1973 rassemble un groupe de responsables administratifs, politique et d'acteurs économiques (conseillers généraux et maires, représentants des services de l'État, représentants des milieux agricoles). La difficulté réside dans la collaboration à instaurer entre ces acteurs, et notamment entre communes qui peu enclines à s'entendre : s'il y a accord de la quasi-totalité d'entre elle sur la nécessité de l'intervention collective contre les crues, elles divergent dès qu'il s'agit de fixer la participation financière de chacune. L'administration préfectorale tente plusieurs manœuvres pour aboutir à un accord, notamment en réduisant le nombre des communes et en faisant pression sur ces dernières, mais les dissensions demeurent trop fortes. La conscience de la gravité de la situation ne fait pas défaut : les comptes rendus de réunions en sous-préfecture soulignent tous la nécessité que « soient executés d'urgence les travaux d'entretien du lit de l'Arc », pour éviter que les mêmes "victimes" soient de nouveau touchées et pour « mettre fin aux angoisses des populations » et éviter « le mécontentement des agriculteurs ». La

[374] Ces interventions se lisent en filigrane dans la suite de l'analyse : la position et les efforts de « l'Etat » qui y sont retracés est en fait celle de ce service et de ses agents, représentant concrets de cette entité publique.

résistance des communes demeure cependant, se traduisant par des actions dilatoires : deux communes (Aix-en-Provence, Le Tholonet) attendent des études « plus approfondies » et mettent en suspens leur décision, tandis que d'autres posent des conditions (une « équitable » répartition des charges, dépendant de la part de responsabilité de chacune dans l'aggravation des crues et des ressources financières).

Ainsi, le montage d'un groupe cohérent d'autorités publiques, accordées sur leurs responsabilités réciproques, est bloqué par l'incertitude crée par la situation, elle-même provoquée par l'événement : la nécessaire fixation de la liste hiérarchisée des responsables des crues engendre des accusations croisées, qui se nourrissent d'elles-mêmes ; la question des acteurs publics ou privés devant prendre en charge la fonction collective d'entretien de la rivière, abandonnée par les riverains, reste également sans réponse, dans la recherche sans fin du meilleur critère (richesse communale, population, situation géographique, etc.). Le " tableau de répartition des charges " qui doit fixer la quote-part de chaque commune est le symptôme de cette alliance défectueuse. Les négociations sur les coefficients de répartition marquent le refus de s'allier et de s'aliéner au sein d'une structure extra-communale. Si la question prend des dehors techniques, l'incapacité à s'entendre sur la répartition financière signale l'absence d'un accord politique.

D'autres solutions de prise en charge collective du problème échouent également, témoignant de la grande difficulté à faire naître cette action collective : la solution d'une ASA (association syndicale autorisée, entre riverains) évoquée à un moment apparaît vite impossible à réaliser, selon le diagnostic de la DDA : l'opération suppose de recenser tous les riverains, un travail de plusieurs mois, et de leur imposer une nouvelle taxe, entreprise hasardeuse, d'autant plus qu'elle est considérée par beaucoup comme " injuste " : la contribution de l'ensemble du bassin-versant à l'inondation, et non des seuls riverains étant un fait d'évidence. De même l'idée d'une participation financière des sociétés d'autoroutes, et des zones industrielles également accusées de contribuer à l'inondation, bute sur des obstacles juridiques.

À partir de 1977, une démarche de progression à petit pas est engagée par la DDA. Une première étude générale est lancée (Société du Canal de Provence, 1977) qui débouche sur la création d'un Syndicat d'études (1979). Ces actions sont destinées à renforcer les pratiques de collaboration entre communes, avant de demander des participations financières plus importantes. Les études réalisées, en particulier celle de la Société du Canal de Provence (1977), fournissent un cadre fixe de référence pour la programmation

d'action et le financement d'une politique de travaux sur la rivière. Si elles ne parviennent pas, au regret des administrations[375] à fixer un lien indubitable entre l'ensemble des communes du *bassin-versant* et le phénomène d'inondation, elles montrent le caractère inéluctable du phénomène et soulignent la responsabilité prépondérante des communes *riveraines*, via l'urbanisation des environs du cours d'eau (signalant « une occupation indue » de cet espace). S'il y a accroissement des quantités d'eau, pour des raisons complexes, le facteur déterminant apparaît nettement, « scientifiquement », l'envahissement de « l'espace de la rivière » par les habitations.

Sur la base de ces constats largement diffusés aux communes, la DDA continue à promouvoir la solution du syndicat de travaux entre communes riveraines, notamment à la suite de nouveaux évènements catastrophiques (crues majeures de 1978). L'idée est de créer une collaboration, sur la base des actions d'urgence pour la protection des habitants riverains, avant de solliciter, les autres municipalités du bassin-versant.

> « *Lorsque ces travaux prioritaires auront été réalisés, les communes associées qui auront pris l'habitude de travailler ensemble et qui pourront juger des résultats obtenus décideront s'il est opportun de passer à la deuxième phase* » (document DDA)

De fait, dans le cadre institutionnel en formation, les discussions dispersées sur la responsabilité de chacun dans le phénomène tendent à se réduire, laissant la place à des débats plus canalisés, portant sur la pondération d'indicateurs simples. La responsabilité de chacune des communes est traduite, en même temps que le bénéfice à retirer de l'action collective, au travers de la charge financière à acquitter : la part des critères de longueur de rives, de population, de potentiel fiscal, ou des avantages procurés par les travaux d'entretien sont alors à la base des débats. Ainsi, progressivement, le cadre des échanges est rétréci, par l'adjonction d'éléments objectifs (études, matrice de répartition des charges)

Deux problèmes cruciaux demeurent pourtant non résolus : le paiement de redevances par les maîtres d'ouvrage de grands équipements (autoroutes), les promoteurs de lotissements ou les propriétaires de grandes surfaces ; l'affiliation au syndicat

[375] Le modèle réalisé par la Société du Canal de Provence tente de mettre en relation l'urbanisation (estimé d'après les POS) et le volume de la crue mais n'est « pas suffisant scientifiquement » : la variation est minime (de 300 à 320 m3) alors « que [la DDA et le Conseil général] auraient voulu 400 !». « Donc la réaction a été «qu'est ce que c'est cette étude qui ne conclut pas ! » (technicien SCP).

intercommunal des communes du bassin-versant, toujours considérées comme en partie responsable des crues répétées. Un concours de circonstances et l'accumulation de pressions conjoncturelles conduisent à lever ces derniers obstacles, et à entériner l'arbitrage opéré sur les responsabilités officielles : un hiver rigoureux (1981) annonçant des pluies abondantes, les craintes des agriculteurs de voir de nouvelles crues conduisent au milieu de 1982 à la constitution définitive du syndicat. Le 23 juillet 82 le SABA est créé, financé par les seules communes riveraines ; ses statuts se bornent à rappeler que « *tous ceux qui envoient directement ou indirectement de l'eau dans la rivière participent au financement des travaux : communes sociétés concessionnaires, promoteurs sur l'ensemble du bassin-versant* », mais la mention reste purement symbolique.

L'institutionnalisation se réalise donc autour d'un programme d'action réduit et d'un groupe de participants limités. Seules les communes directement riveraines de l'Arc sont adhérentes (à deux exceptions prés[376]), représentant 15 municplaités, chiffre qui restera stable durant les deux décennies suivantes (17 adhérents en 2002). Le syndicat intercommunal réunit les territoires liés concrètement à la rivière, mais non ceux du bassin-versant, c'est-à-dire le groupe des acteurs liés par la circulation de l'eau et mis en cause à l'origine (30 communes). De même, il échoue à associer d'autres contributeurs supposés au régime hydraulique de la zone, que sont les sociétés d'autoroutes ou les grandes surfaces commerciales. Le cadre institutionnel fixe, au moins provisoirement, la perception officielle du parcours de l'eau d'inondation.

B. 1982- 1984 Conflits sur le sens de l'institution

Une fois posées les bases minimales de l'institution, c'est-à-dire ses ressources financières (les contributions des communes) et sa forme (le syndicat intercommunal autour de la rivière) la question des finalités précises et des modes d'action devient le principal objet de débat. Le groupe des participants associés dans l'entreprise reste identique.

La composition des comités syndicaux du SABA évolue très peu durant les années quatre-vingt : la réunion inaugurale rassemble les maires et conseillers

[376] Une logique politique et institutionnelle joue ici : intégré au canton de A. Samat, celui-ci les « convainc » de faire partie du syndicat.

municipaux des communes, le sous-préfet et le DDA, tandis que les suivantes n'amènent la participation supplémentaire que de techniciens (le sous-préfet est représenté par son secrétaire général), de représentants de la Chambre d'agriculture et des syndicats agricoles. Les services techniques des villes et les techniciens de la Société du Canal de Provence participent de façon irrégulière. Les communes concernées plus particulièrement -comme Aix-en-Provence- n'assistent aux réunions que lorsque des travaux sur leur territoire sont évoqués De façon également conjoncturelle, le Président de la fédération de pêche n'est invité que lorsque le ministère de l'environnement accorde une subvention dans le cadre d'un plan de mise en valeur des ressources aquatiques et piscicoles

La question principale qui fait l'objet de conflits durant les premières années correspond à une ligne de clivage majeure à l'intérieur de ce groupe, qui sépare l'amont et l'aval. Les agriculteurs situés dans cette zone de l'embouchure, autour de la ville de Berre, sont en effet les plus fortement touchés par les inondations (agriculture sous serre) et défendent des solutions directement efficaces sur leur territoire (par exemple un élargissement du cours d'eau, dit projet de la « grande rivière »). Ils se constituent alors en groupement (syndicat de riverains) et interviennent comme un groupe de pression pour orienter l'usage des crédits du syndicat intercommunal dans ce sens. Ils s'opposent en particulier aux communes de l'amont, plus urbanisées (telles Aix-en-Provence et ses voisines) accusées par leur développement d'être à l'origine des inondations, tout en cherchant à utiliser l'argent du syndicat pour s'en protéger (et renvoyer l'eau vers l'aval).

Le Président de la FDSEA intervient ainsi auprès de l'autorité préfectorale pour se faire le relais des préoccupations des agriculteurs inondéset défendre leur cause. En novembre 1982, le DDAF doit ainsi justifier de son action devant le préfet, sollicité sur ce dossier. Le syndicats de riverains-agriculteurs de l'aval, intervient également auprès de la Chambre d'Agriculture pour que celle-ci soutienne leur position (ce que celle-ci confirme, en promettant de se faire « *l'écho de (...) préoccupations et* [en insistant] *pour que les crédits ne soient pas dispersés sur l'ensemble de la rivière dans de petites opérations* [à l'amont] *dont le résultat pourrait être effacé par une crue violente et subite* » (courrier, 7 décembre 1983, page 1).

Les mêmes syndicats - par l'entremise active de leur représentant, un agriculteur inondé - interviennent auprès de la ville de Berre et de la FDSEA (5 décembre 1983). Ces pressions ne sont pas qu'épistolaires : « *Les agriculteurs berrois, très sensibles aux problèmes des crues de l'Arc nous promettent des manifestations de mécontentement en*

bloquant tous travaux qui ne tiendraient pas compte de leur avis judicieux que nous faisons notre » (courrier du Maire Adjoint, Berre, décembre 83). Dans les termes de la lettre pétition adressée au président de la FDSEA, « *Je tiens à vous préciser que notre syndicat est prêt à intervenir par tous moyens à sa disposition pour s'opposer à tous travaux de Terrassement qui ne commenceraient pas par l'Embouchure* » (sic). (il est à noter que ce paragraphe est le seul entouré d'un trait manuscrit dans la lettre, déposée aux archives de la DDA). Cette expression d'intérêt s'articule avec la promotion d'une option politique et technique (les travaux à l'aval d'abord) basée sur une analyse du fonctionnement de la rivière « la rivière n'a aucune capacité d'absorber une quelconque crue et par là même il est inacceptable d'envisager des travaux en amont » (id.).

En parallèle, les élus de Berre, relayant les demandes de ce groupe, poursuivent une stratégie autonome de lutte contre les inondations, tout en participant à l'action collective sur la rivière. La coordination de l'action ne se fait donc pas sans difficulté : la ville engage des travaux avec l'aide d'un financement spécial du Ministère de l'Environnement, pour un programme de travaux de 6 MF. Il s'agit d'un projet de défense contre les eaux élaboré par la DDE en 1980, ouvrant un chenal à l'embouchure et que le ministère de l'environnement s'est engagé à subventionner à hauteur de 20 %. La question est alors posée de la répartition des charges et des responsabilités entre le syndicat intercommunal et la ville : « *quels travaux de la commune de Berre pourront être intégrés dans le projet du syndicat et quels travaux seront laissés à la charge de la commune* ». (compte rendu du 5 septembre 1983, page 2). D'autres questions plus techniques de coordination des interventions concrètes se posent également Cette controverse se continue et s'accentue au point où le DDAF demande, en décembre 1983, si « *la commune de Berre envisage [..] d'intégrer ses projets et partant ses subventions au syndicat ou bien préfère t elle en faire, seule, son affaire ?* » (Compte rendu 16 décembre 83, page 2).

Ces tensions internes conduisent à la formation de différents types de compromis à base techniques entérinés par les élus. Ainsi, au début de 1984, le programme de financement du syndicat intercommunal est voté avec l'accord des principaux acteurs acquis : l'assemblée générale du SABA décide (18 avril 1984) de la première tranche de travaux, qui s'élève à 4,5 MF. Ce programme est un assemblage d'actions territoriales qui traduit en actes l'équilibre longuement négocié entre amont et aval, entre communes importantes et communes faibles. Le traitement de la ripisylve (débroussaillage, élagage, déboisement, etc.) est réalisé sur 20 ha dans la quasi-totalité des communes (et dans toutes celles de l'amont) ; des aménagements localisés sont effectués pour les situations

critiques dans les environs de la principale agglomération, et contributeur le plus important, Aix en Provence (touchant également ses communes avoisinantes, le Tholonet et Meyreuil).

Concernant les conflits entre la ville et le syndicat, un compromis est proposé par le DDAF à la ville de Berre. Il prévoit un transfert des subventions obtenues par la municipalité, une modification des programmes de travaux en sa faveur, tout en maintenant les actions menées à l'amont (compte rendu 16 décembre 1983, p.4). Une seconde tranche de travaux (à l'amont) est donc ajoutée à la première (sur Berre) pour un montant équivalent. En 1984, un chenal de dérivation est donc réalisé sur l'Arc pour protéger Berre, encadré par deux digues destinées, l'ensemble étant destiné à faciliter l'évacuation rapide des eaux et éviter l'inondation de la ville.

Ces discussions parfois conflictuelles sur le bon usage des moyens publics et l'orientation de l'action collective ne remettent pas cependant en question la politique d'ensemble, celle-ci traduisant un choix net en faveur de l'aménagement hydraulique de la rivière, via des travaux publics et des équipements. En 1983, l'action du syndicat s'inscrit dans ce cadre clairement tracé : « *les problèmes qui se posent sont essentiellement hydrauliques. Il s'agit en effet de nettoyer et de rétablir le cours de l'Arc* » (20 juillet 1983, page 2) ; il faut donc rétablir « *un débit déterminé permettant de pallier à toutes les crues* » (id). Le programme d'action à mettre en œuvre s'appuie toujours explicitement sur « *l'étude de référence* », réalisée en 1977 par la Société du Canal de Provence et renvoie à trois types de tâches : des travaux de restauration (réparation des dommages des crues) ; des aménagements localisés de protection ; une restructuration d'ensemble de la rivière, par le creusement de son lit ou de chenaux de dérivation, la construction de digues, voire de retenues d'écrêtement. Ce programme d'intervention devient alors la principale raison d'être de l'institution intercommunale, qui s'y résume tout entière : les assemblées générales du syndicat servent à suivre la réalisation des travaux, la ligne budgétaire étant gérée par un agent de la DDA[377].

C. Changement d'orientation politique et reconfiguration des réseaux (1984-1989)

[377] L'institution n'existe donc principalement que « sur le papier », via l'arrêté préfectoral qui a créé le syndicat ; elle n'a pas de personnel propre.

Ce cadre institutionnel est soumis dès 1984 à des pressions qui se signalent par une évolution du réseau d'acteur et la naissance d'un discours portant, de façon nouvelle, sur la rivière dans son ensemble. L'émergence au travers de ce discours d'une vision différente de la rivière accompagne une reconfiguration des liens institutionnels et introduit un changement à la fois structurel et d'orientation dans le jeu local.

Une procédure de financement lancée par le Ministère de l'Environnement est à l'origine de cette évolution, le « Contrat de rivière »[378]. En phase de préparation pour l'Arc de 1983 à 1984, la procédure est initiée en 1985 ; elle conduit à élargir le champ d'action du Syndicat pour englober le traitement des problèmes de pollution. Un Comité de rivière est constitué afin de consulter de la société civile ; divers groupes de travail interadminstratifs se réunissent pour étudier des problèmes spécifiques posés autour de la rivière, telle la qualité des eaux.

La procédure de Contrat de rivière offre un cadre pour la collaboration entre plusieurs collectivités locales, le Ministère de l'Environnement, les administrations d'État en charge des problèmes de l'eau et les usagers de la rivière. Le contrat associe le SABA, le Ministère, la Région PACA, l'Agence de l'eau RMC et le Département des Bouches-du-Rhône. Un programme de travaux de 16 millions de francs est établi puis réalisé entre 1985 et 1988. Il s'agit pour l'essentiel d'actions de protection contre les inondations, complétées par un programme d'amélioration des stations d'épuration.

Dés 1985, dans le même temps, d'autres thèmes commencent à être évoqués par les fonctionnaires locaux comme la pollution et la reconquête de la qualité de l'eau. Les objectifs de l'action publique sur la rivière prennent dés lors une forme plurielle : il faut toujours faire transiter les crues quinquennale et décennale, mais aussi préserver et restaurer le lit de la rivière et ses berges, renforcer la richesse halieutique du milieu, améliorer ses aspects paysagers. Enfin, contrainte imposée par le Ministère de l'Environnement, un « *schéma global de gestion de l'Arc* » doit récapituler dans un délai d'un an « *l'ensemble des actions à prévoir pour l'amélioration des conditions d'écoulement, de la qualité des eaux et du milieu ainsi que celle du site de la rivière* ». La pression du niveau central sur le local s'exerce de façon sensible et directe : à défaut de la

[378] Un rôle central dans ces connexions interinstitutionnelles est joué par un maire conseiller-régional socialiste, A. Samat, personnalité politique de la vallée de l'Arc et spécialiste du domaine de l'eau (il représente le Conseil général à l'Agence de bassin). Il tentera également d'être le « Monsieur eau » du département. A. Samat évoque dès 1983 l'idée d'un «d'aménagement global de l'Arc» et semble à l'origine du lancement de la procédure de Contrat de rivière (signé par Huguette Bouchardeau et présenté comme une « première [dans] la région PACA »)

production de ce schéma, le Contrat de rivière peut être résilié et les financements prévus annullés.

La conduite de cette opération tend à modifier globalement l'économie des réseaux d'acteurs intervenants autour de la rivière. Le Contrat de rivière force à développer, *volens nolens*, une coordination plus poussée entre services administratifs et entre ceux-ci et les usagers de l'eau. Il pose aussi les premières bases d'une structure de gestion de cet espace, le « *Comité de rivière* », qui réunit les représentants des collectivités, des administrations, du monde agricole et industriel, des pêcheurs, des associations de protection de l'environnement. Il s'agit certes d'un simple embryon de coordination locale mais il est à l'origine d'autres formes de collaboration ; comme on l'a noté précedemment, c'est dans ce cadre que naît un groupe de réflexion administratif et associatif sur « la pollution des eaux » se donnant pour objectif de penser une politique plus globale de lutte contre les rejets

A l'occasion du Contrat de rivière, un certain nombre d'autres acteurs publics sont donc associés à la politique conduite jusque là par la seule DDA. Leur irruption dans le cercle décisionnel modifie alors substantiellement les orientations de l'action publique locale. En l'espace de quelques mois, ces nouveaux arrivants apportent des financements et exercent un contrôle plus étroit sur l'emploi des subventions. Il s'agit de l'Agence de l'eau Rhône Méditerrannée Corse, de la Région PACA, dans une moindre mesure du représentant régional du Ministère de l'Environnement et d'instances nationales intervenant directement dans le jeu local[379].

L'Agence de l'Eau RMC, tout d'abord, joue un rôle majeur dans cette évolution, du fait d'un volontarisme affiché en matière de politique de l'eau au local. Ses agents contactent en effet directement des fonctionnaires de la DDA-13 pour les encourager, ainsi que les élus, à soumettre un dossier de candidature via cette procédure[380]. Ils mettent en avant un possible financement par l'Agence de l'Eau, en investissement et fonctionnement (de l'ordre de 50 % des montants des études et de 20 % des travaux) ; ils militent en même temps pour que soient pris en compte les objectifs de qualité des cours d'eau et instaurée

[379] L'intensité des interactions (y compris en face à face) au niveau local joue ici un rôle important (en particulier par la présence des représentants de l'Agence de l'Eau dans le département). A contrario, en 1983, l'intervention à distance du Ministère de l'Environnement dans le jeu local - au titre d'un programme relatif à l'action piscicole- n'avait pas eu un effet comparable. En l'absence d'une représentation individualisée de cet acteur à ce niveau, la logique de guichet l'avait emporté, sans modifier le jeu d'acteur.

[380] Ce démarchage est réalisé à l'Agenc de l'Eau RMC par un agent qui pilote en 2004 le programme SAGE et conduit l'ensemble des orientations de type «gestion globale» à l'Agence de l'Eau RMC.

une nouvelle forme de gestion globale des cours d'eau. Cette action s'inscrit dans le programme d'intervention alors en cours de l'Agence de l'Eau, qui comprend un volet « *restauration et aménagement des cours d'eau* » à « *caractère expérimental* »[381].

Celui-ci vise à aider les opérations concernant « l'*aménagement hydraulique d'ensemble de sous-bassins* » à certaines conditions : les travaux doivent concerner l'aménagement du lit des cours d'eaux, celui des lacs et de leurs berges, la défense contre les eaux ou tous les travaux d'hydrauliques ayant une dimentsion d'intérêt général, c'est-à-dire « *tenant compte, notamment, des contraintes de l'équilibre biologique* ». Signe de l'orientation environnementaliste de ce programme, l'aide ne peut être attribuée à des actions concernant des barrages réservoirs ou écrêteurs de crues, accusés de nuire aux écosystèmes, de même qu'à tout ouvrage visant à l'accroissement de la ressource en eau, c'est-à-dire vecteur d'une artificialisation du milieu naturel. L'action de planification doit s'appuyer sur un maître d'ouvrage public dont la base territoriale « *lui permet d'appréhender globalement les phénomènes hydrauliques* » et la réalisation des plans d'aménagement sur l'ensemble du cours d'eau. Des exigences sont également formulées quand à la coordination des actions administratives au niveau du bassin hydrographique, le contrôle technique des opérations, la « *pérennité des opérations d'entretien* », «*l'accord des principaux usagers (associations de pêche notamment) sur le programme envisagé* » et la réalisation d'un « *plan de cohérence* » des travaux réalisés. La dimension volontariste de l'intervention de l'Agence de l'Eau apparaît dans le fait que le document mentionne qu'« *il est important de s'attacher à promouvoir des actions de ce type, s'agissant de surveillance et de suivi de l'entretien réalisé* ». Ceci renforce la tonalité écologiste du document, qui souligne l'attention à porter aux « *conséquences fâcheuses et irréversibles sur le milieu* » de certains aménagements et suggère des méthodes alternatives : « *il s'agira le plus souvent (pour établir un plan de cohérence) d'arpenter la rivière avec des spécialistes de terrain (garde forestier, garde pêche) de faire le bilan des actions à mener, de l'ordre logique de leur réalisation et des contrôles à mettre en place* ». Enfin, la promotion d'une approche délibérative est claire : le document demande la réalisation « *d'un plan d'aménagement d'ensemble, intégré, cohérent et concerté* » et indique que celui-ci « *doit aussi mettre en relief les éléments nécessaires pour que la concertation entre les différents usagers puisse s'effectuer sur des bases claires* ». La

[381] Agence de l'eau «*Demande d'aides financières au titre de la restauration et de l'aménagement des cours d'eau*», 1983, brochure, 5 feuillets

composition type du plan en question est indiquée : analyse de la situation[382], définition d'objectifs d'aménagements, de travaux, et « *bases juridiques et administratives garantissant la pérennité du programme* ». Le bon emploi des subventions et le respect des engagements pris par leur récipiendaire est également contrôlé : les annuités du prêt accordé pour les travaux ne sont prises en charge par l'Agence que si certaines conditions sont remplies : « *en cas d'entretien et de maintien en bon état du cours d'eau, du lac ou de l'étang restauré* ».

La Région PACA constitue également un acteur central dans la modification du jeu local autour des rivières durant les années 80. Les orientations poursuivies par la collectivité régionale sont proches de celles de l'Agence de l'Eau : la préparation du IXième contrat de plan 1984-88 conduit à la dissociation d'un volet « *environnement* » intitulé « *Contrat particulier Etat-Région. Dynamiser la gestion de l'environnement* », intégré au contrat définitif. Signé en mai 1984, il comporte un ensemble de mesures concernant « *l'aménagement des rivières* » qui renforce les thématiques soulignées précédemment : refus des actions d'aménagement ponctuelles, prise en compte des répercussions en aval et en amont des travaux, préconisation d'une « *appréhension globale des problèmes conduisant à la réalisation de projets intégrés, prenant en compte l'ensemble d'un bassin et de ses contraintes intrinsèques* »[383]. Les financements octroyés sont également pré-orientés vers des travaux répondant à « deux principaux objectifs (...) optimisation de l'écoulement des eaux et lutte contre les inondations (...) restauration et mise en valeur des aspects paysagers et écologiques de la rivière et de ses berges ». De façon plus radicale, la page est tournée ostensiblement quant aux méthodes traditionnelles de l'aménagement rural : « *les travaux lourds conduisant à l'artificialisation massive du milieu sont, en principe, exclus ; ils pourront exceptionnellement être pris en*

---

[382] Le degré de détail est élevé : l'analyse doit comprendre un bilan des études et travaux existants sur le territoire considéré, des éléments techniques concernant l'hydrologie, l'hydrogéologie, la topographie, l'hydraulique, l'hydromorphologie, les transports solides ; les usages actuels du cours d'eau ; le contexte juridique et administratif ; les conditions d'entretien ; l'évaluation des nuisances auxquelles on se propose de remédier. La définition des objectifs d'aménagement doit mentionner les objectifs hydrauliques, économiques et «*l'évaluation de l'intérêt économique de l'opération vis à vis des principaux usagers*». La liste préfigure les exigences liées au SAGE, qui seront généralisées par ce biais en 1992.

[383] Le plan entérine un partage des compétence entre Etat et Région, isolant les questions : le premier se concentre sur le problème des crues et l'équipement des cours d'eau, la seconde étant, avec l'Agence de l'eau, responsable de leur qualité Il est à noter que le Conseil Régional PACA - EPR jusqu'en 1982 - et sa structure l'ARPE jouent un rôle important en matière de financement des efforts de dépollution. Sur la période 1975-1983 celui-ci s'élève, sur le territoire de l'Arc, à hauteur de 10.868.000 francs (1984) ; la programmation pour 1984-1988 s'établit à 18.90.000 francs. in ARPE « *Actions soutenues par le Conseil Régional pour la reconquête de la qualité des eaux de l'Arc*», 1984.

considération dans les cas où ils sont le complément indispensable d'un programme intégré d'aménagement »[384].

Au-delà de leurs interventions spécifiques, les deux institutions tendent aussi à former une véritable alliance administrative et politique. Celle-ci découle d'une proximité d'intérêts résultant du choix similaire d'un développement économique respectueux de l'environnement. La protection du milieu naturel constitue en fait une condition *sine qua non* pour soutenir la croissance du tourisme, déjà en expansion et créateur d'emplois locaux en PACA. Ce facteur est renforcé dans le cas de la Région par l'émergence de forces politiques écologistes au sein des assemblées délibératives. Mais cette convergence est aussi due au fait que les personnels en charge de ces politiques, dans les bureaux de l'Agence de l'Eau ou de l'ARPE, adhèrent individuellement à ces nouvelles orientations et les promeuvent activement[385]. Ces affinités partagées se traduisent au plan des politiques menées ; dès janvier 1985, les candidats à un financement dans le cadre du Contrat de Plan État-région doivent mentionner l'avis de l'Agence de l'eau dans leur dossier auprés de la Région. Il s'agit de lier plus étroitement les deux procédures d'attribution de subventions, en évitant les divergences entre services. La convergence des deux politiques s'institutionnalise de ce fait.

Le représentant local du Ministère de l'environnement, le Délégué Régional à l'Architecture et l'Environnement (DRAE)[386] fait également partie des acteurs introduits dans le jeu à la faveur de la procédure de Contrat de rivière. Il est formellement associé au processus de décision par l'avis qu'il doit donner au Comité national d'agrément des contrats de rivière, quant à la pertinence et la valeur du projet local. La modification du contexte de décision octroie ainsi au DRAE un pouvoir limité mais réel, dans la mesure où il peut négocier ou conditionner l'apposition du label environnemental sur le projet des instances locales, DDA et Syndicat intercommunal au premier chef. Celui-ci utilise ce pouvoir nouveau pour demander la réalisation d'une étude d'impact, absente du dossier technique de candidature, afin de pouvoir juger des conséquences des aménagements

---

[384] in Contrat de plan Etat-Région, *V.2.Aménagement des rivières. art.2, point 2.2.*

[385] Le fonctionnaire en charge de ces dossiers à l'ARPE a été journaliste pour « Combat-Nature », revue centrale dans le mouvement écologiste, et revendique une culture « *anti-béton* » ; les agents concernés à l'Agence de l'Eau sont également considérés, à l'intérieur de leur institution, comme les plus proches de la sensibilité écologiste. Il est enfin à noter que certains de ces agents transitent entre les différentes institutions (le fonctionnaire sus-cité du Conseil Régional sera ainsi recruté à l'Agence de l'Eau, tandis qu'un responsable local de SAGE suivra la même évolution) (sources : entretiens).

[386] Dénomination utilisée jusqu'en 1992 ; dénommé DIREN après cette date.

proposés sur les milieux aquatiques de l'Arc. Celle-ci devra notamment *justifier* les aménagements et donner « les raisons qui ont conduit aux hypothèses proposées et (...) indiquer pourquoi d'autres solutions de type bassin de retenue, n'ont pu être prises en compte » [387]. Le DRAE rappelle aussi, de façon nette, l'importance des aspects « qualité des eaux » et la nécessité de leur prise en charge par un contrat de rivière : « *A ma connaissance les contrats rivières ont été jusqu'alors établis dans le but principal d'améliorer la qualité de l'eau. Ici, alors que l'Arc est l'une des rivières les plus polluées de la région (...) il n'y a aucun projet d'amélioration de qualité des eaux* »[388]. Il réclame donc (« *Il me paraît nécessaire..* ») la liaison des deux problèmes - inondation et qualité des eaux – et des engagements des collectivités locales en conséquence, à signaler directement dans le contrat ou dans un avenant[389].

Enfin, l'intervention du niveau central, par le biais du Comité national d'agrément des contrats de rivière, constitue une dernière forme d'altération du jeu local. De façon générale, le Comité national d'agrément étudie chaque dossier et donne éventuellement son accord au financement, sur la base des documents techniques rassemblés et en fonction des critères fixés par le Ministère de l'Environnement. Le passage du dossier en Comité national d'agrément définit de façon très officielle le sens de la procédure en imposant des exigences valables pour tout contrat. Il tend ainsi à replacer les acteurs locaux dans un espace dans lequel les rapports de force sont différents de ceux existant localement, voire en présentent une image renversée[390]. Dans le cas de l'Arc, le contrat reçoit un avis favorable mais celui-ci est accompagné de recommandations très précises concernant le traitement du problème de la qualité des eaux, notamment l'inclusion dans

---

[387] Sur la partie purement aménagement des eaux, la position du DRAE rejoint celle des services régionaux et de l'Agence de l'eau, mentionnant le «souci permanent de sauvegarde de l'environnement paysager et piscicole», la limitation des interventions dans le lit mineur des cours d'eaux, le refus de «recalibrage systématique qui serait en tout point nocif pour l'environnement».

[388] Y. Lassaigne, DRAE PACA, lettre du 21 aout 1984, page 2

[389] Cette demande est d'autant plus incontournable qu'elle est soutenue explicitement par le Préfet de Département, qui «insiste tout particulièrement pour que ces observations [du DRAE] puissent être retenues». Lettre du Préfet des Bouches-Du-Rhône, 6 septembre 1984. Nous manquons d'éléments empiriques pour expliquer ce soutien et cette préoccupation « environnementale », assez inhabituelle, de la part du Préfet.

[390] Le Comité national d'agrément donne par sa composition la majorité aux acteurs du secteur de la gestion de l'eau, les représentants des administrations sectorielles y étant minoritaires. Lors de la séance du 20 novembre 1984 (étude de la proposition du SABA) 24 membres sont présents : 16 relèvent de la première catégorie (administration centrale de l'Environnement (4), agences de l'Eau (4), DRAE ou délégués de Bassin (8)) ; 8 de la seconde (Intérieur (1), Agriculture (1), DDE, DDA, Préfecture (6)). La plupart des représentants locaux de la région PACA et du département assistent à la réunion (DRAE, Délégué de Bassin RMC, agence de l'Eau RMC, DDA, Conseil Régional).

le contrat de rivière d'actions relatives à « l'épuration des porcheries et des caves coopératives »[391].

Face à cette modification du système d'acteurs et les nouvelles pression que cela entraine, des modifications sont observables dans le premier cercle décisionnel, Syndicat et DDA. Les dossiers de préparation pour les divers financements montrent, en effet, les efforts des agents des institutions locales pour apprendre les nouvelles *figures imposées* du jeu administraif émergent et répondre en particulier à la demande de relier les différentes dimensions du cours d'eau, auparavant séparées. Suite au contact avec le représentant de l'Agence de l'eau, le fonctionnaire de la DDAF note ainsi son programme de travail « *Bilan synthèse des études. Justifier les travaux prévus (....)Prendre en compte la somme des problèmes de la rivière - aspects écologie qualité des eaux problèmes qui s'y posent, améliorations offertes, équipement des petites collectivités en amont - caractère limité du débit d'étiage* »[392]. Le même enchaînement s'observe pour la préparation du contrat de rivière : sa rédaction suppose une « *argumentation sur le problème de la qualité des eaux* » mission qui sera confiée à la fois à la Société du Canal de Provence et à la DDE[393].

Cette transformation du réseau des acteurs intervenant sur la rivière ne va pas cependant sans tensions et certaines adaptations apparaissent parfois superficielles. Revenu sur le terrain local, le représentant de la DDA tente ainsi de négocier une réalisation du Contrat sans le volet « qualité des eaux » imposé par le Ministère, arguant du temps que prendrait une nouvelle consultation des communes sur ce point et citant les difficultés déjà rencontrées pour organiser leur coopération en matière d'inondation[394]. De même, les agents de la DDA résistent à l'orientation nouvelle que promeut la procédure, en ce qui concerne la concertation et le contrôle par de nouveaux acteurs des activités administratives. Le nouveau pouvoir du Comité de rivière, associant élus et représentants de la société civile, et sa capacité à superviser les opérations du Contrat de rivière ne vont

---

[391] Ces deux points sont évoqués auparavant par le représentant de l'Agence de l'Eau au Comité, qui mentionne également le problème de l'épuration d'Aix en Provence et la question des étiages sévères de la rivière.

[392] Note manuscrite, « De Carmantrand -Agence de Bassin» - DDAF 13, 1984. Sont indiqués également les argumentaires à développer pour soutenir le dossier : «Priorité 1. restauration du milieu, ripisylve, mousses - 2. Hydraulique, crue priorité des collectivités locals ; renvoi au Xeme plan pour les questions de qualité»

[393] Note manuscrite. «Entretien Podjelski» - DDAF 13 - 1984

[394] Par ailleurs, ses autres arguments offrent un passage en revue trés informé des multiples problèmes que poserait une action administrative forte contre les pollutions : sources multiples en sus des porcheries mentionnées (usines isolées, zones industrielles, stations d'épuration), problème de mise en conformité des équipements déjà installés pour les porcheries, etc.

pas de soi : une note interne de la DDA témoigne de l'étrangeté de cette nouvelle répartition des pouvoirs : « *ce Comité où seront représentés tous les signataires du présent contrat veillera à la cohérence des actions entreprises... !!*» (sic).

Ces tensions sont sensibles dans les débats et les positions des acteurs mais demeurent en large partie sous-jacentes durant la période 1985-1989, du fait que les leviers de décision restent entièrement aux mains du représentant de l'État (DDA) et du Président du Syndicat intercommunal, favorables à une approche hydraulique pure. Si la saisie de la rivière dans son ensemble comme objet d'action publique est désormais une réalité - les programmes de financement et les travaux en témoignent – celle-ci reste encore entièrement déterminée par les objectifs initiaux de la lutte contre les inondations, mission qui draîne la majeure partie du budget intercommunal. Les transformations du système d'acteur que l'on a décrites et les nouvelles exigences liées au financement n'ont pas d'effets sur l'allocation prioritaire des moyens. Elles conduisent cependant à l'évolution des discours et à une première accumulation d'informations, au-delà de la seule identité hydraulique de la rivière, en particulier par l'action du groupe interadministratif et associatif sur la « qualité des eaux ».

Section 2. La rivière comme catégorie de l'action publique locale (1989-1991)

Une redéfinition majeure des buts du Syndicat intercommunal de l'Arc a lieu durant l'année 1989, marquant une rupture avec l'ancienne politique sectorielle, focalisée sur la lutte contre les inondations. Cette tentative de réforme est soutenue par une nouvelle coalition d'autorités et de pouvoirs locaux qui entreprennent de redéfinir les missions et la vocation du SABA. Elle se traduit par la formulation d'un programme d'action publique prenant comme objet l'eau et la rivière, dans leur unicité et leur globalité (A). Des actions spécifiques sont alors entreprises dans l'objectif de modifier la définition des problèmes publics prévalant dans la phase précédente, à la fois par une action sur les outils de visualisation des phénomènes problématiques (pollutions, nuisances) et par la constitution d'un dispositif large de diffusion dans l'espace public des nouveaux énoncés sur ces problémes (B).

A. Redéfinir la politique locale autour de l'eau

L'apparition d'un nouveau programme d'action trouve sa cause immédiate dans le changement survenant à la tête du syndicat, à la suite aux élections municipales de mars

1989. L'ancien Président du syndicat (Jean Féraud, maire de Trets), battu aux élections, est remplacé par André Samat, membre fondateur du SABA et maire de Peynier. Si l'élection du nouveau Président, à une courte majorité de voix, ne modifie ni l'état des rapports de forces au sein du syndicat entre communes de l'amont et de l'aval, ni le principe d'une action collective sur la rivière[395], elle constitue cependant un tournant. Le changement d'homme place au poste de commande un dirigeant engagé de longue date pour une gestion plus « globale » de la rivière[396].

La réorientation du projet intercommunal ne doit pas cependant être ramenée à ce seul changement de personne. Elle est rendue possible par d'autres évolutions, qui se font jour à la même période ; celles-ci expliquent le tournant opéré et surtout, la forme et l'ampleur qu'il prend. La transformation à l'œuvre est d'abord directement lisible dans le secteur associatif environnemental, qui connaît un regain d'activité dans la vallée de l'Arc durant la seconde moitié des années quatre-vingt. Dans le contexte des Bouches-du-Rhône, cette mobilisation est le fait des associations de consommateurs (UFC), plus que de celles de protection de la nature dont l'activité est quasi-inexistante sur les questions d'eau. Des membres de l'UFC, assistés d'un avocat aixois, sont ainsi à l'origine du premier procès intenté contre une usine Rhône-Poulenc, installée sur les bords de l'Arc[397], action qui connaît un retentissement local et national. Les membres de la cellule locale de l'UFC relaient en fait le discours écologiste ambiant de la seconde moitié des années 80, en le réarticulant avec leurs propres orientations : « *Notre but est de faire prendre conscience au plus grand nombre de consommateurs que les différentes composantes de notre environnement (rivière, flore, faune, air, ville) sont des biens de consommation « collectifs » et des éléments fondamentaux de la qualité de vie* »[398]. Cette mobilisation

[395] Les postes à remplir (vice-présidences, secrétaires, secrétaires-adjoint et commission des marchés) sont tous dédoublés, pour pouvoir être tenu par un duo d'élus, représentant respectivement l'aval et l'amont. Un projet de budget primitif est voté (Assemblée générale, 28 juin 1989) et dès août 1989, un nouveau programme d'intervention est lancé.

[396] Voir note précédente et sa déclaration de 1983, section 1, chapitre 8. .

[397] « Pollution des eaux de l'Arc. l'UFC / Rhône Poulenc » in la *Voix des consommateurs*, n°47, février 1990. D'autres actions de pédagogie et de sensibilisation sont menées depuis 1984 autour de l'Arc, qui s'intensifient en 1988. Voir par exemple les Journées « La rivière et l'environnement », à Trets, le 16 mai 1989 (sensibilisation du public et des scolaires par l'UFC et divers associations et autorités locales. (le Provençal, 26 mai 89) ; « L'action menée tend à sensibiliser l'administration et les pouvoirs politiques pour qu'enfin l'Arc retrouve son visage d'antan ».

[398] Document présentant les « Journées de la rivière », groupe UFC Aix-en-Provence, mai 1989.

est relayée par les mouvements politiques écologistes de la vallée de l'Arc, mais de façon ponctuelle du fait de leur faiblesse organisationnelle[399].

D'autres signes de changements à l'oeuvre sont également identifiables dans les administrations régionales et départementales, révélant une évolution d'ensemble du contexte local. C'est le cas en premier lieu au sein de l'institution judiciaire, qui donne suite à la plainte déposée par l'UFC (en lieu et place du traditionnel classement sans suite) puis donne finalement raison à l'association. Le 3 novembre 1989, le tribunal d'Aix-en-Provence condamne le directeur de l'usine Rhône-Poulenc, reconnu coupable de négligences ayant conduit à la pollution de la rivière et condamné à 6 mois avec sursis et 20.000 francs d'amende[400]. Autre indicateur significatif au sein des administrations de l'Etat, des renouvellements de personnels ont lieu, à la fois à la DDAF et à la DDE, concernant les Directeurs et certains agents d'exécution. Dans plusieurs cas, les fonctionnaires nommés font montre d'une plus grande attention aux enjeux de l'eau et à la protection des milieux aquatiques[401]

Enfin, des évolutions similaires se dessinent dans les milieux techniques détenant l'expertise sur la rivière ou sur l'aménagement du territoire (Agence d'urbanisme du Pays d'Aix, Société du Canal de Provence, Centre d'étude technique de l'Equipement, bureaux d'études). Ce milieu relaie des évolutions nationales engagées depuis plusieurs années et qui conduisent à mettre en avant les thématiques de l'action « intégrée et globale » et de l'identité de la rivière comme entité unique et milieu de vie. Un document de 1991 rassemble les différents fils de ce courant d'idée local et en donne une vision synthétique [402] : la rivière y est définie comme lieu où « toute déformation ou atteinte à

---

[399] Une réunion de protestation, en réaction à une pollution accidentelle (17 novembre 1990), rassemble par exemple soixante personnes, en présence du député vert local (Gérard Monnier-Besombes), mais n'a pas de suite.

[400] Il sera fait appel de ce jugement, mais l'effet symbolique est sur le moment très marqué et donne lieu à plusieurs articles dans la pression régionale. Les agents de la DRIRE (entretien) notent qu'il s'agit d'un tournant, interprété comme la fin d'une époque.

[401] « [A la DDE] il y a eu un certain nombre de changements [en 1990-91-92] , entre l'ancienne liste et la nouvelle ; il y a a peu prés 70% des gens qui sont partis...des patrons [de subdivisions] qui ont été mutés ailleurs » (entretien avec un membre de bureau d'étude ; ces agents faisaient partie de « l'ancienne école », privilégiant l'intervention « en dur » sur les rivières (béton)). Deux nouveaux directeurs de la DDAF et de la DDE sont également nommés, marquant un changement de génération. Enfin, un nouveau agent prend en charge la police de l'eau à la DDAF. en y apportant un fort investissement personnel et des convictions militantes (en particulier contre les poussées de l'urbanisation et « l'anarchie réglementaire » qui prévaut selon lui dans les départements du Sud à forte pression foncière)

[402] Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix, (1991), *Aménagement et gestion de rivière. La logique d'une démarche intégrée et globale. L'Arc au fil de l'eau*, 15 p. (porte en sous-titre : «inspirée de différentes expérimentations françaises ; Plan Urbain, GRRAIE, AURG » : les deux derniers sigles font références aux

une pièce doit amener à s'interroger sur les pièces voisines, sur leur adéquation géométrique si on garde l'image du puzzle, sur leurs adéquations hydrauliques, écologiques, économique, sociologique », ce qui impose la réalisation « d'aménagements intégrés », la promotion d'institutions agissant sur les bassins-versants, etc.

Le changement de programme d'action proposé par le syndicat intercommunal s'appuie sur ces évolutions en y puisant des éléments à la fois techniques, langagiers ou politiques, quand il s'agit d'énoncer la nécessité d'une action publique renouvellée. Plus concrètement, le changement dans le Syndicat intercommunal doit se comprendre comme le renforcement de la coalition émergente depuis le milieu des années quatre-vingt, qui apparaît clairement à l'origine des principales décisions prises. L'alliance, que l'on a soulignée, entre le Conseil régional PACA, l'Agence de l'eau RMC, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, dans une moindre mesure, et le syndicat intercommunal[403] se cristallise en juin 1989 autour d'une nouvelle politique de la rivière, à laquelle concourent à un titre ou à un autre toutes ces institutions. L'effet le plus visible de cette réorientation est la création d'un poste de « technicien de rivière » rattaché au syndicat et financé par l'ensemble de ces acteurs[404]. Porteur d'un embryon de service territorial de la rivière, celui-ci reçoit des missions multiples qui renvoient toutes à la nouvelle politique globale à mettre en place.

> *« Surveiller le cours d'eau ; établir des relations permanentes entre collectivités riveraines, usagers, administrations ; établir, chiffrer et suivre les programmes d'intervention et d'entretien ; aider et conseiller le syndicat pour la définition et la mise en œuvre du programme global d'aménagement de la rivière (…) [assurer] sensibilisation et information de la population riveraine »*[405]

---

expériences menées dans la région de Nacny et de Grenoble) . Ce document a été diffusé et se retrouve dans les archives de la DDAF et du SABA.

[403] L'agent de la DDAF chargé de la police soutient ce projet, mais cela reste une initiative des collectivités locales. Comme le souligne le Président du SABA, l'administration d'Etat n'est en fait pas fachée d'être aidée dans ses actions sur la rivière, du fait de son manque de moyens (la DDAF perdant régulierement des effectifs), et apprécie le fait de pouvoir s'adresser à un « interlocuteur unique» plutôt que l'ensemble des commun.

[404] L'agence de l'eau joue un rôle majeur ici, avec plus de 40% du budget. La politique des « techniciens de rivière » est lancée à son initiative, A. Samat en étant informé par sa participation au Comité de bassin.

[405] Source : Dossier de demande de financement auprès de l'agence de l'eau, 28 février 1990, Opération « technicien de rivière »

Le technicien de rivière représente par ailleurs clairement une volonté de renforcer les pouvoirs d'intervention du syndicat intercommunal et d'accroître sa présence sur le terrain.

> *« Il s'agit d'instituer un intervenant unique qui centralisera la totalité des informations concernant l'Arc et ses équipements réalisés ou projetés (..) Ce technicien sera le relais, le porteur du discours et de la volonté du SABA »* ***;*** *«la permanence de cet emploi, la présence sur le terrain du technicien vont personnifier le SABA. Connu des propriétaires, des riverains et des utilisateurs, allant au-devant d'eux, ce technicien leur dispensera l'information nécessaire sur la rivière et les aménagements envisagés, les incitera à œuvrer dans le sens d'une meilleure prévention des risques et si possible d'un entretien d'un respect du cours d'eau » (id.)*

Le profil du nouvel agent correspond à la nouvelle orientation politique privilégiée par le syndicat intercommunal : jeune (il a 27 ans en 1989), doté d'un DEA « Urbanisme, gestion de l'espace et décentralisation » et d'un DESS « Aménagement et développement local » obtenu à Aix-en-Provence, il a travaillé dans l'aménagement rural, l'aménagement foncier et réalisé des études d'impact et de planification écologique.

Le discours officiel, tenu par le Président du syndicat intercommunal, reflète également le changement d'orientation adopté en 1989 et assure le relais, amplifié dans l'espace public, des énoncés et formules défendus par la nouvelle coalition. En septembre 1989, lors de l'assemblée plénière du SABA, le Président annonce le tournant de l'approche globale en invitant « *les techniciens [des collectivités locales et de l'État] à réfléchir sur l'ensemble du bassin-versant et non sur le cours principal » ;* en rupture avec ce qu'il nomme la *« philosophie antérieure* » en matière de lutte contre les inondations, il s'agit de porter attention à la création de « bassin de rétention et de zones de respiration dans le lit majeur du cours d'eau ». De façon plus générale, cette approche est inscrite dans les statuts du syndicat, qui ajoutent à l'objet initial (« l'aménagement, la restauration et la mise en valeur de la rivière l'Arc et ses affluents et du réseau hydrographique en général ») l'impératif « d'associer à sa demande tous les partenaires publics, associatifs ou privés qu'il jugera utile dans un but de concertation de coordination et d'approche

globale »[406]. À l'occasion des dix ans d'existence du SABA, ce nouvel axe est explicitement affiché, dans le discours du Président qui l'introduit, avec quelques recompositions, dans le fil de l'action collective menée depuis 1982. Ce récit qui doit marquer « l'acte de naissance » de la politique de l'eau sur la rivière, mérite d'être largement cité.

> *« Créé sur des préoccupations de lutte contre les inondations, le premier travail du syndicat a été de débroussailler la rivière, de l'ouvrir. Cette redécouverte. au sens le plus visuel du terme, a été salutaire. Elle a permis de poser des questions qui n'exprimaient plus uniquement la peur des crues mais bien le désir d'utiliser un espace : l'Arc est-il pollué ? Peut-on se baigner ? Peut-on pêcher ? Peut-on se promener ? Ainsi, peu à peu, nous avons été amenés à réfléchir à des thèmes diversifiés, sur l'ensemble du bassin-versant. L'eau dans sa globalité et ses interrelations sur le territoire nous est apparue. (…) L'Arc était une rivière oubliée, abandonnée, lui retrouver des usages devait la rendre à la vie.*
>
> *(…) Il faut que tous ensemble, collectivités, administrations, usagers, riverains, public ou privé, entrepreneur ou associatif, nous participions à l'élaboration d'une véritable politique de l'eau sur notre bassin-versant. (…) l'eau doit être considérée comme un bien unique, géré dans un cadre global par l'ensemble des acteurs locaux »*[407]

L'institution intercommunale, au travers de son représentant, se fait donc le relais du projet politique que l'on a vu déjà se dessiner au niveau national, introduisant un nouveau discours et mettant l'accent sur la nécessité d'une politique plus globale et plus rationnelle de l'eau. Il s'efforce localement de faire de la rivière un nouvel objet d'intervention publique, en tant que entité unique et milieu vivant.

Ce nouveau processus de publicisation de l'eau suit alors des voies qui différent de celles que l'on a vu à l'œuvre au chapitre précédent, dans le cas de l'application de la politique réglementaire de lutte contre l'inondation. La coalition au principe du projet de

---

[406] L'appel à la concertation s'entend aussi comme une rupture avec les pratiques antérieures de tête à tête entre le DDAF et le Président du SABA : « les maires doivent cmmuniquer les besoins liés à leur POS. Le Syndicat n'est pas décidé à travailler comme avant sans tenir compte des avis des élus et de leur representativité». (Comité syndical du 12.9.89).

réforme politique associe dans ce cas des autorités locales ne disposant d'aucun pouvoir de contrainte et ne peuvent imposer la nouvelle vision qu'elles promeuvent ou reconfigurer autoritairement le système de mise en œuvre des politiques. Agent principal de cette coalition, le syndicat intercommunal est une organisation faible, qui ne peut s'appuyer que sur quelques agents, un budget limité et une reconnaissance institutionnelle limitée. La mise en place et la diffusion de nouvelles catégories suppose alors de mobiliser d'autres ressources.

B. Nouvelles visualisations et légitimation de l'action publique

La volonté de concrétiser le le projet énoncé par le syndicat intercommunal en 1989 se traduit en premier lieu par une série d'activités de redéfinition des problèmes publics, tels que l'inondation et la pollution, et un effort pour officialiser la nouvelle représentation produite. On observe sur les deux problèmes liés à la rivière une intervention volontariste du syndicat intercommunal afin de transformer la perception des phénomènes correspondants, soit par une action sur les outils de visualisation technico-scientifique (cas de l'inondation) soit par une action d'officialisation et de diffusion de connaissances déjà acquises dans la phase intérieure (cas de la pollution).

Dés les premières réunions du nouveau comité syndical, une cartographie des zones inondables est envisagée puis programmée (12 septembre 1989) avec le financement correspondant[408]. Elle répond à une inflexion de la politique de lutte contre les inondations, déduite de la nouvelle orientation politique du syndicat intercommunal. Cette action doit s'écarter autant que possible des interventions modifiant le cours d'eau (digues, enrochements, recalibrage) pour des raisons à la fois d'efficacité (l'eau n'est que renvoyée en aval) et de respect de la rivière. Le travail de cartographie consiste alors à offrir une visualisation des zones susceptibles d'être inondées par une crue majeure (de niveau centennal) qui correspond, selon la position officielle, à l'espace qu'occupe

---

[407] Lettre d'André Samat aux participants des « Arcades », le 2 octobre 1992 (évènement public s'apparentant à une « fête de l'eau »). On trouve déjà ici l'influence du lexique de la loi sur l'eau de janvier 1992, à laquelle il est fait référence dans le texte complet.

[408] Elle s 'élève à 265 KF, et doit être réalisée dans un délai court de quatre mois. L'Etat participe à hauteur de 60 KF, ainsi que le Conseil général et le Conseil Régional. Cette étude correspond au programme que l'on a décrit au chapitre précédent, durant la période où quelques agents de la DDE tentent, sans beaucoup de soutien de leur hiérarchie, de mettre en œuvre la politique des PER. Les crédits alloués sont liés à cette politique.

'naturellement' la rivière et qui ne peut être réduit sans danger. Cette idée de faire *apparaître* la « part de l'eau », selon l'expression du technicien de rivière, prédomine lors de la réalisation de la carte qui vise d'abord à rendre visible le problème, plus qu'à le traiter : le degré de précision du document ne permet pas d'en faire usage pour fonder des décisions relatives aux permis de construire, avec localisation des parcelles individuelles (échelle de 1/5000e ou 1/2000e).

Il s'agit donc d'abord de donner une « photographie » de la zone en question, pour faire apparaître les espaces menacés, en particulier les agglomérations et leurs extensions (lotissements, zones d'activités) en direction de la rivière. La carte est déposée en avril 1991 dans les communes et permet de pointer du doigt les situations les plus problématiques. Elle déclenche alors une série de crises locales liées à ces révélations. L'agent du bureau d'étude responsable parle de façon imagée, de « crises de nerfs » dans les communes suite à la « mobilisation de la carte par le SABA » : ça revenait à dire « vous construisez en zone inondable ». Ceci conduit notamment la ville d'Aix-en-Provence à se saisir elle-même du problème, jusqu'alors ignoré, et à commander un travail cartographique propre :

> « *Suite à l'étude générale SABA on a été convoqué par Aix, je dis bien convoqué, et on nous a dit, expliquez vous sur la cartographie et sur comment retranscrire les planches pour le SABA dans notre POS, puisque ça remet en cause notre POS* » (agent de bureau d'étude)

De façon plus générale, cette redéfinition du problème par le biais d'une nouvelle production de connaissance, a des effets pratiques sur l'ensemble du bassin-versant. Le syndicat intercommunal s'appuie sur la carte pour conforter la nouvelle politique d'intervention minimale sur le cours d'eau et vote, sur *la base de l'étude*, une série de recommandations qui en précise les conséquences [409]: les communes s'engagent à interdire toute extension ou exhaussement dans la zone centennale, à prendre l'avis du SABA pour toute construction supérieure à un hectare, à commander une enquête hydraulique, etc. Le Syndicat intercommunal se retourne également vers l'État pour

[409] Source : comptes rendus des réunions du 28 mars et 8 octobre 1991

demander la mise en œuvre d'une mesure réglementaire (article R.111.3 du code de l'urbanisme) qui, appuyée sur le zonage réalisé, impose la non-constructiblité[410].

Dans le domaine des pollutions, une action de même nature est tentée en 1990, par des voies différentes. À la différence de la question des inondations, où la crue rappelle occasionnellement le danger, c'est ici l'affirmation même du problème qui fait défaut, en l'absence d'un dispositif de visualisation complet de ce phénomène et de l'absence consécutive de toute définition du « milieu naturel ». Nul ne sait exactement, en fait, à quel point la rivière est polluée. Face à cette carence, l'organisation d'un événement public, en octobre 1990 doit constituer l'aboutissement du travail collectif de documentation sur l'état du cours d'eau et de ses pollutions, lancé en 1985 avec le Contrat de rivière. Ce faisant, l'événement, intitulé simplement « les pollutions de l'Arc », a pour objectif d'officialiser ce bilan et d'en tirer publiquement les conséquences. La réunion est placée sous la présidence d'un élu de premier rang (le Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône, Lucien Weygand) et rassemble plusieurs maires du bassin-versant, la plupart des instances régulatrices et quelques administrés ou pollueurs concernés à différents titres[411].

Deux bases de connaissance principales sont mobilisées lors de l'exercice pour servir de fondement aux discours produits : le fichage des rejets et pollutions opérés par le groupe de travail « qualité des eaux » à partir de 1985 ; une étude lancée par l'agence de l'eau sur la modélisation de l'auto-épuration dans l'Arc, devant décrire le comportement de la rivière face aux polluants[412]. Sur la base de ces constats, le bilan du problème de la pollution peut être fondé en objectivité et présenté publiquement comme tel. Il établit d'une part « *l'incapacité de l'Arc à éponger la pression de pollution de son bassin-versant* » (par dépassement de ces capacités d'auto-épuration), ce qui a pour effet de créer une rivière « *déclassée* » ; il pointe d'autre part la contribution de chacun des différents

[410] Comme souvent, ce recours permet aussi aux maires d'éviter le face à face avec leurs administrés lésés par la décision d'inconstructibilité (baisse de la valeur des terrains et maisons) ; situation anticipée et crainte par les élus, ce qui constitue le principal obstacle à une description claire et donc une reconnaissance réglementaire de ces zones.

[411] Outre les instances mentionnées, on y trouve l'ARPE, l'agence des espaces naturels du conseil général (ADES) , les services de l'État (DDE, DRIR, SRAE, DSV, DDAF, DRAE), l'Agence de l'eau, la Chambre d'agriculture, la Société du Canal de Provence, l'UFC, la fédération de pêche, l'UDVN, une porcherie industrielle (SOCAER), et différents techniciens (un « citoyen », présent à titre individuel, est également mentionné)

[412] Cette étude est dans son principe semblable à celle de 1980 que nous avons étudiée au chapitre 5, et s'inscrit également dans une réflexion sur les investissements prioritaires à réaliser en matière d'assainissement.

types de pollueurs à cette situation dégradée : les collectivités par leurs stations d'épuration (absence de traitement tertiaire, rejet direct en rivière) ; les industries, de façon générale ; certaines activités agroalimentaires - la mention visant une entreprise particulièrement polluante, (la « SOCAER », une porcherie industrielle) ou les caves viticoles. Le président du Syndicat énonce alors une liste des priorités et impératifs qui s'imposent à chacun, (« points particuliers que chacun devra développer à son niveau ») depuis la vigilance des élus quant à la protection de la nature dans les POS jusqu'aux agriculteurs, à qui il est demandé d'assurer la valorisation des boues domestiques. Plus précisément, la modélisation de l'auto-épuration de la rivière, pointe la « responsabilité prépondérante de la station d'épuration d'Aix-en-Provence » dans la pollution de l'Arc.

Il reste que les définitions d'une « pollution » et du « milieu naturel » à préserver, ne sont toujours pas établies, comme le montre le diagnostic fait en conclusion de la rencontre : « *le problème fondamental de l'impact des pollutions sur l'Arc est la faiblesse du débit qui limite l'auto-épuration et rend dangereux tout déversement dans le milieu naturel* ». Selon ce raisonnement, partagé par tous les intervenants à une exception[413], les problèmes liés à la pollution proviennent donc essentiellement du débit naturel, trop faible, qu'il s'agit de renforcer (en recourant par exemple à des achats d'eau du Canal de Provence) en « soutien d'étiage »[414]. Il n'y a donc pas d'évolution, de ce point de vue par rapport aux tendances observées durant la période précédente. Le problème mis en public est celui de la gestion d'une situation de pollution, qui est acceptée de façon très large par l'ensemble du milieu local. Des objectifs de qualité sont certes mentionnés (« *une bonne qualité de la source à Aix et de La Fare à Berre.. une qualité moyenne, à l'aval d'Aix et sur la Luynes.* ») ainsi que l'existence d' » un potentiel faunistique et floristique exceptionnel (…) dans un milieu prioritaire de restauration piscicole », mais ils demeurent vagues et généraux. L'évocation de la situation d'ensemble marque d'abord la reconnaissance d'un milieu artificialisé, soumis à « une forte pression de pollution sur un petit cours d'eau » et recevant les rejets de « 20 stations d'épuration et d'une ville de 120. 000 habitants, avec « des foyers de pollution industriels mal connus » et des « pollutions accidentelles ».

[413] Seul le représentant de l'Agence de l'eau refuse l'idée et rappelle que la priorité est à la réduction des sources de pollution et non à leur dilution.

[414] Révélateur des calculs mettant en équivalence dépollution et alimentation en eau, L'ARPE demande si le rapport entre le côut de l'eau du Canal de provence et celui de l'amélioration de la STEP Aix a été engagé, ce qui produirait le même effet sur les paramètres de pollution visés.

Ces nouveaux énoncés et ceux plus largement consacrés à la nouvelle politique de la rivière font également l'objet d'un effort de diffusion spécifique de communication et de sensibilisation. Un budget (97.000 francs) est prévu en parallèle de celui consacré au « technicien de rivière » pour renforcer l'image publique de l'institution affirmant son emprise sur le bassin-versant : production d'un logo et d'une charte graphique, slogans traduisant sur les différents supports (journaux, tracts, lettre, autocollants, posters, etc.) la vocation de la nouvelle institution : « Nous avons une rivière en commun », ou « L'Arc Lou flume nostre » (« notre riviere », en provencal) ; actions de sensibilisation, et d'information du public (notamment scolaire) ; réalisation d'un journal et d'une cassette vidéo et devant expliciter l'action du syndicat. Le synopsis de ce dernier support donne à voir le message central que l'institution cherche à transmettre, en se posant comme un acteur intermédiaire entre les hommes et la Nature, remplissant un rôle de régulateur de leur relation :

> Le film dressant le bilan de l'action du syndicat intercommunal doit partir de l'observation d'une relation, de l'homme avec son milieu, et « *introduit ensuite le rôle du SABA, perçu alors comme outil privilégié de la médiation* ». «*Le SABA est l'exécutant d'un contrat passé entre l'homme et la nature qui intervient au terme d'une chaîne d'actions diverses pour rappeler l'exigence des lois naturelles* ». Après avoir présenté l'aspect physique de la rivière et du bassin-versant, les étapes de l'occupation humaine et les répercussions sur le milieu, des interviews de riverains et d'utilisateurs soulignent « *le déplacement des problèmes majeurs de l'espace rural vers l'espace urbain* » [c'est-à-dire l'épuration des eaux, l'imperméabilisation du bassin-versant]. « *L'imbrication de ces problèmes et leurs répercussions cumulées vers les zones en aval amènent à une prise en compte globale, nécessitant la solidarité des communes riveraines et le regroupement de leurs forces dans un syndicat d'aménagement*. ».

Le syndicat travaille également à assurer la plus large discussion de cet ensemble de discours à l'occasion d'évènements publics, où se mêlent tentative de performation de la base sociale qu'il revendique (les acteurs de l'eau du bassin-versant rassemblés) et légitimation de la nécessité d'une action collective (reconnaissance de la « gestion de l'eau » comme secteur d'intervention). Plusieurs événements de ce type se succèdent de 1990 à 1993, reprenant le modèle de la réunion organisée autour des problèmes de pollution, en novembre 1990. Ils s'orientent cependant vers un public plus large, visant

les groupes et organisations concernées de façon générale par la question de l'eau et le secteur professionnel correspondan[415].

Le premier de ces événements « festifs», « Arcades 91 » est organisé en juin de cette année. Il offre une illustration de ce type de rassemblement public, destiné à faire connaître et propager le point de vue de l'instance de bassin-versant[416]. L'évènement affiche tout à la fois l'unité de l'objet traité (la rivière), le caractère public de l'action à mener, et la mobilisation sociale qui doit l'accompagner. «*... cette manifestation doit être avant tout une fête, fête de la rivière, fête de la population, des pays, fête de l'Arc »*[417]. Il se déroule près d'Aix en Provence, sur les bords de la rivière elle-même. L'action est présentée par ses organisateurs comme la « *première manifestation d'intervention publique sur l'Arc* ».

L'« évènement vise un double objectif : sensibiliser à la « *réalité du cours d'eau* », convaincre de la nécessité d'assurer sa « *protection* ».

> L'évènement « *à connotation médiatique, utilitaire et pédagogique* », est l'occasion d'un rassemblement durant deux journées d'un « public scolaire », travaillant à des opérations de nettoyage du cours d'eau. Tous les « *intervenants de la rivière* » sont invités à y participer : édiles locaux, pêcheurs, chasseurs, scouts, forestiers sapeurs, promeneurs, écologistes, « intervenants « professionnels » : entreprises, administrations » (y sont inclus les membres d'une base aérienne proche) ;
>
> Plusieurs écoles (le « *public scolaire des 10-13 ans* ») font l'objet antérieurement d'une « *sensibilisation* » et d'un « *éveil* » à la « *rivière et son espace* ». La manifestation est souhaitée « *éminemment conviviale* »: le jour même, après des travaux de débroussaillage et une « *sensibilisation » aux problèmes de la rivière, toutes activités encadrées par des « professionnels ou des*

---

[415] L'événement organisé en 1993 comporte une « rencontre des gestionnaire de cours d'eaux du bassin méditerranéen » qui s'apparente à une foire professionnelle, avec des exposants, (EDF, Rhéa, Tauren), et « un village-exposition pour les démonstrations et les rencontres ». Il vise à rassmebler « environ 150 élus, experts et professionnels » . Le budget total prévu est de 200.000 francs TTC (dossier de financement, SABA, 1993)

[416] Le groupe des organisateurs rassemble les membres de la coalition déjà repertoriés, auxquels s'ajoutent d'autres intervenants publics : l'ADES 13, (conseil général), services de l'Etat (DDAF, SRAE, CEMAGREF, Education nationale) et collectivités locales (communes concernées).

[417] Source : note de présentation, Arcades 91.

scientifiques », les participants doivent se retrouver « *tous ensemble à Aix* » pour une soirée avec *« apéritifs, musique et repas* » aux bords de l'Arc[418].

Cet événement est aussi l'occasion de mettre en scène les éléments constitutifs d'un problème public , légitimant l'intervention du Syndicat intercommunal : constat du décalage entre l'état présent du cours d'eau et son état souhaitable ; désignation des causes des nuisances, mettant en scène les pollutions comme autant « d'agressions » ; formalisation d'un programme d'action. Les différents documents distribués à cette occasion montrent à l'œuvre le travail de diffusion de nouveaux principes de comportement à adopter dans la relation à établir avec la rivière. Celle-ci et « *son espace* » y sont posées comme des valeurs communes à protéger, pour le bien de la collectivité. Les discours mettent l'accent sur les liens qui s'établissent entre l'hydrosystème et la collectivité publique, le premier enregistrant les évolutions de la seconde : « *l'écosystème aquatique est donc le reflet permanent, intégrateur à plus ou moins longue échéance, des activités humaines menées sur le bassin-versant* ». L'esprit de l'évènement se condense dans une formule, soulignée dans la plupart des documents : « *L'Arc est un espace vivant, il a besoin d'un espace vital* »[419].

La vision politique, imprécise mais sous-jacente, qui traverse cette action de communication apparaît de la façon la plus lisible, sinon explicite, dans la « note pédagogique » adressée aux enseignants, qui doit les aider à expliciter à leurs élèves la nouvelle vision du monde proposée. Après avoir montré à leurs élèves la « complexité du milieu vivant aquatique », il leur est recommandé de souligner « les enjeux et les problèmes qui pèsent sur eux [la rivière et son espace] ». Il s'agit en effet d'enseigner aux jeunes générations - ici le « public scolaire des 10-13 ans » - ce qu'est une rivière, c'est-à dire tout à la fois ce qui la constitue, ce qu'elle doit être, ce qu'il faut corriger, améliorer, apporter ou supprimer, pour lui permettre d'être ce qu'elle est vraiment. La formulation est circulaire et rend le contenu ambigu du discours de la manifestation, tentant de faire exister ce qu'elle décrit.

[418] Sources : divers documents de présentation de la manifestation, articles de presse, témoignages de participants (entretiens).

[419] Extraits des documents remis aux participants, « Journées Arcades 91 ».

Extraits d'une note pédagogique à destination des enseignants, Journée Arcades 1991

«L'objectif est de montrer que la rivière est un espace, espace vivant qui a besoin d'un espace vital » (…) «La richesse du milieu, son équilibre, les menaces et l'évolution qu'il connaît, sont autant de notions clefs à faire ressortir (...) [il faut] leur faire découvrir l'ampleur et les interactions de cet espace ». (…) «... les usages et les éventuels conflits d'usage entre utilisateurs » (…) «Les enfants s'aperçoivent que l'utilisation de l'espace rivière a évolué dans le temps que ces changements d'activités suscitent des modifications de l'environnement. Ils découvrent que la rivière, espace naturel, est un espace fortement façonné par l'homme, dont l'aspect dépend du type d'utilisation ». (…)

«La restauration toutefois demeure possible. L'impact humain sur la rivière, l'Arc, résulte d'une trop forte pression urbaine et industrielle par rapport aux capacités d'autoépuration du milieu. L'homme doit donc faire un effort particulier pour adapter les rejets (quantité et qualité) aux limites du milieu récepteur ».

«Les activités humaines peuvent désorganiser cet écosystème lorsqu'elles ne tiennent pas compte du fonctionnement des processus naturels. Leurs impacts sur le biotope deviennent dès lors des pollutions directes ou indirectes lorsque leurs effets se combinent ». [exemples :]

«2.1 Les agressions » : naturelles (crues, étiages, érosion et effets) et humaines (rejets accidentels toxiques, urbains, industriels, agricoles de mauvaise qualité, ou supérieurs à la qualité d'absorption du milieu) : urbanisations non maîtrisées ; décharges, lessivages des sols, barrages réduisant le débit, diminution de la nappe par prélèvement, modification des techniques d'irrigation, agression mécanique (endiguement, graviers et sables en suspension et colmatages des habitats, érosions (...). »

«2.2 Les pouvoirs d'adaptation » «La réponse de l'écosystème aquatique à ces agressions conjuguées se traduit par (...) disparition de la vie, banalisation, simplification, déséquilibre du milieu..»

D'autres publics sont également visés par l'adjonction de documents plus techniques, clarifiant les positions de l'institution, à destination des participants les plus informés (qualifiés « d'initiés » dans les documents internes). C'est le cas notamment d'un feuillet, livrant quelques extraits d'un texte de chercheurs du CEMAGREF [420]qui offre un diagnostic et des solutions en la matière, proches de celles privilégiées par le syndicat

[420] G. Oberlin, G. Galea, P. Givone, « Inondabilité : comment progresser ? », Note s.d, CEMAGREF-LYON.

intercommunal. Les principales idées ainsi transmises sont les suivantes (soulignements dans le texte original) :

> *« la plupart des crues inondantes ou non, présentent un volume d'eau dont la présence est incontournable : l'homme peut le retarder ou l'accélérer, le déplacer, mais il ne peut pas le faire disparaître*
> *(…) traduit en terme d'inondations, cela signifie qu'on ne peut pas lutter contre les inondations sans … inonder (…) L'art de l'aménageur de rivières, vis-à-vis des inondations, consistera donc à faire un aménagement intelligemment diversifié du lit majeur de la rivière (zone inondable bordant le lit mineur permanent) : moins d'eau inondante dans tel secteur trop inondé (moins souvent, moins longtemps, …) et, en corollaire incontournable, plus d'eau inondante (plus souvent, plus longtemps, …) ailleurs, là où c'est acceptable (…)*
> *«cette réalité est malheureusement trop souvent ignorée parce qu'elle touche aux aspects fonciers, lesquels engendrent des comportements spéculatifs et irrationnels (au sens de la rationalité des aspects hydrauliques)*
> *(…) le recalibrage [est] un véritable leurre* »

Certes, les effets exacts de ces tentatives de communiquer une vision des problèmes et des solutions à adopter sont difficiles à évaluer, sans mesure de la réception par les participants à cet évènement. Toutefois, la couverture médiatique des actions menées montre la réussite de l'objectif de légitimer l'existence d'une politique locale de la rivière[421]. Le SABA parvient à associer son nom à cette politique et à imposer publiquement la rivière à la fois comme un objet évident et comme un espace 'naturel'. Le récit de l'action collective sur la rivière est également retourné : telle qu'elle apparaît dans les textes des articles, reprenant les présentations rédigées par le SABA, l'institution est produite par l'objet rivière, bien qu'elle est contribué fortement à le créer : les inondations, note un texte de présentation, « *ont rappelé aux pouvoirs publics et à la population l'existence de ce fleuve* ». Les articles suivent fidèlement le fil de ce récit

> « *Créé en 1982, le SABA eut pour objet initial la lutte contre les inondations révélées par des crues spectaculaires. (…) De nombreux travaux hydrauliques, l'entretien de la végétation, la protection des berges (…) ont permis de restaurer le site naturel. La réflexion sur l'Arc s'est alors élargie (sources de pollutions, dépôts sauvages, etc.) et a rejoint la question de l'environnement au sens plus*

[421] Les différents évènements bénéficient d'au moins un article, moyen ou long, de commentaire, et parfois plusieurs, dans chacun des trois quotidiens régionaux (Le Provencal, Le Méridional, La Marseillaise) de très nombreuses bréves. Un tableau de suivi de ces articles est réalisé par le SABA, comptabilisant et classant les articles par thèmes (« scolaires », « travaux », « évènement»)

large du terme. C'est ainsi que le SABA a fait évoluer sa mission. Aujourd'hui le SABA affirme la nécessité d'une gestion globale de la rivière »[422]

Par ce travail de mise en forme et de communication, les tensions originelles, les conflits d'intérêts et de vision, le caractère contingent de l'action menée s'effacent de la mémoire collective. Les premières inondations citées dans les multiples chronologies sont, non pas celles de 1972, mais celles de 1978, ce qui permet d'écarter les premieres années d'incertitudes (voir la section 1). On comprend à la lecture des comptes rendus les plus détaillés que c'est la catastrophe de 1978 a entraîné la mobilisation rapide des élus, puis la mise en place du syndicat d'étude, un an après (1979), visant à mieux saisir techniquement le phénomène. Trois années plus tard, la création du syndicat d'aménagement devient la conséquence évidente de la prise en compte de la rivière dans la politique locale. En fondant et en affichant cette double nécessité, à la fois historique et naturelle, l'institution intercommunale pose les bases de sa légitimité à piloter l'action publique sur la rivière.

Section 3 L'institutionnalisation de la rivière (1991-2003)

L'évolution du droit de l'eau impulsée par le gouvernement central, via la loi du 3 janvier 1992 et le dispositif 'CLE-SAGE' apparaissent pour les responsables du Syndicat intercommunal comme une opportunité de poursuivre et d'étendre l'action engagée localement. L'ambition du SABA exprimée en 1989 vient alors prendre appui sur le dispositif de planification territoriale de l'eau établi par la loi. L'accent est mis sur trois éléments promus par la loi et réinterprétés localement :

- l'idée directrice d'une « politique de l'eau », au singulier, réinterprétée dans le cas de l'Arc comme une « politique de la rivière », privilégiant une action « globale et intégrée ». La loi vient de ce point de vue, pour les responsables du SABA, valider l'approche qu'ils ont définie, plaçant en son centre le cours d'eau.

- l'affirmation du bassin-versant comme territoire de gestion, qui correspond également au souci, du Syndicat de faire adhérer à son action l'ensemble des communes

[422] La Marseillaise, 25 septembre 1992, « *Arcades* »

du bassin-versant et non, seulement, celles riveraines du cours d'eau (soit 17 communes pour un total de 30)

- des objectifs plus ambitieux vis-à-vis des politiques à conduire sur le plan qualitatif comme sur celui de la lutte contre les inondations (les aspects quantitatifs et de lutte contre la rareté ne sont jamais abordés, du fait de la situation hydrologique) : renforcement de la politique contre les pollutions de l'Arc en rehaussant les objectifs de qualité[423] ; développement du contrôle des écoulements d'eaux pluviales en provenance du bassin-versant, considérés comme la principale cause des crues.

Si la mise en place du dossier de candidature pour créer la CLE est rapide, la première réunion de la commission n'a lieu que quatre ans plus tard (1996) et la suite du processus bute sur de nombreux obstacles. Le document de planification (le « SAGE de l'Arc ») n'est voté finalement qu'en novembre 2000, soit huit années de procédure. Après avoir décrit dans ses grandes lignes l'histoire de cette mise en œuvre et le contenu du document auquel elle aboutit (A), nous évoquerons le processus historique plus large dans lequel cette opération s'inscrit, l'affirmation d'un pouvoir intercommunal sur la question de l'eau (B). On peut mieux appréhender les problèmes spécifiques que pose la mise en œuvre du dispositif CLE-SAGE si on les considère en regard de l'extension problématique de ce projet intercommunal face à l'opposition de certains services de l'État et d'autres acteurs publics et privés (C).

A. La mise en œuvre locale de planification territoriale de l'eau

L'action de la CLE

Le processus de mise en œuvre de la planification territoriale de l'eau telle que définit par la loi de janvier 1992 progresse rapidement dans ses commencements mais se trouve vite freiné dans sa progression. Dès 1991, informé de l'élaboration de la loi, le président du syndicat intercommunal envisage de monter un dossier de candidature, qui est déposé auprès de la Préfecture, aussitôt après la publication des décrets d'application relatifs aux

[423] En 1992, le SABA souhaite recommander une bonne qualité globale (classe 1B), avec un portion de qualité «moyenne» (classe 2) a l'aval de la station d'épuration d'Aix en Provence, ce qui marque une progression par rapport à l'existant.

CLE et aux SAGE. Le préfet approuve ce dossier préliminaire et engage la procédure fin 1993 pour établir le périmètre[424].

Plusieurs éléments interviennent dans le développement de la démarche qui en allongent la durée. Des divergences, nécessitant des discussions, se font jour sur la composition de la CLE, constituée de 32 membres, entre l'État (DIREN et préfecture) et le SABA : représentation dans la CLE d'un territoire d'un affluent de l'Arc, présence de certaines catégories d'acteurs (syndicat d'agriculteurs et carriers faisant pression pour participer, bien qu'il n'y ait pas d'extraction de granulats sur l'Arc), pourvoirs à partager entre acteurs urbains et ruraux. Par ailleurs, des enjeux politiques compliquent également le choix réactivant des oppositions entre élus des communes concernées :

> « *Le problème est qu'étant dans une région assez politisée, la préfecture a du superviser, faire attention aux nominations. C'est passé aussi par le SABA, puis par les communes* [avant que la liste soit officialisée]» (Entretien, fonctionnaire de la DIREN).

D'autres tensions ou conflits entre pouvoirs locaux sont aussi mentionnées comme étant à l'origine des difficultés d'avancement du dossier : telle intervention de la présidence du Conseil régional, d'une couleur politique (UDF) opposée à celle du Président du SABA ; un conflit avec la Préfecture, bloquant la signature de l'arrêté fixant la composition de la CLE ; des lenteurs bureaucratiques traditionnelles du fait de la sous-administration chronique du département, mais qui sont interprétées politiquement. De façon générale, il apparaît une absence de soutien, voire un antagonisme diffus, entre les principaux acteurs de la mise en œuvre, les collectivités locales de différents niveaux et l'État. Le contrôle et l'orientation de la procédure est perçue comme un enjeu de pouvoir, expliquant pour les acteurs locaux les résistances rencontrées.

Ces tensions prennent une forme visible lors de la première réunion de la CLE, après que ce soit achevé le long processus de sélection de ces membres, en septembre 1996. Les agents du SABA notent un certain retrait de l'État marquée symboliquement par l'absence de son représentant officiel : *« la première surprise c'est que finalement le Préfet n'est pas venu ... alors qu'on avait arrêté la date pour lui essentiellement. (…) [*de, même, telle fonctionnaire de la préfecture*] a été énormément en retrait, ça m'a surpris ça*

[424] Pour plus de détail, voir le développé de la procédure dans la première partie.

» (entretien, agent du SABA)[425]. La désignation d'André Samat comme président de la CLE est rapidement votée à l'unanimité. L'évocation formelle d'une éventuelle autre candidature provoque sourires et légers rires, signalant l'incongruité de l'idée tant les deux instances, CLE et SABA sont perçues comme associées.

Après ce moment inaugural, la CLE commence à travailler sans difficultés apparentes ; la conduite de la procédure par le Syndicat intercommunal a en effet pour conséquence que celui-ci impose ses modes d'action et de décision, fondés sur le consensus. Il n'y a pas en particulier de vote crucial dans la CLE afin de trancher entre des options clairement dessinées et opposées. La recherche systématique et permanente de positions communes est privilégiée, permettant de fonder un accord entre les collectivités concernées. Dans cette configuration le vote est plutôt considéré comme un ultime recours, non comme un outil d'arbitrage entre forces en présence.

Ainsi, après une phase d'étude destinées à élaborer « l'état des lieux » exigé par la loi, s'ouvre une phase de consultation des populations sur les grandes orientation de la politique à définir. L'organisation en est confiée à un bureau d'étude spécialisé dans les études sociologiques et l'animation des démarches participatives (NICAYA) qui travaille en collaboration sur plusieurs projets du même type – procédure contractuelle locales - avec la Société du Canal de Provence et son bureau d'étude (SCP-Id). Le dispositif délibératif proposé par le bureau d'étude est passablement complexe, tentant de quadriller le territoire du bassin versant et de couvrir les principaux thèmes liés à la question de l'eau. Cinq commissions géographiques sont réunies en 1998 (elles le seront au total trois fois) correspondant à des « entités sociologiques homogènes », découpant le bassin-versant d'amont en aval, ainsi que 3 « commissions thématiques » (eau et développement, eau et urbanisme ; eau et qualité). L'objectif est de « présenter à une large population le prédiagnostic global ainsi que les premiers résultats »[426]. Les avis formulés au cours de cette consultation traduisent des préoccupations traditionnelles face aux projets de règlements publics, exprimant les interrogations des administrés par rapport aux effets de la procédure SAGE (quelles « recommandations » vont être édictées) et les atteintes éventuelles à la propriété privée (quels travaux, avec quels engins, vont être réalisés sur

[425] D'autres absences sont également notées (les représentants des Conseils généraux des Bouches-du-Rhône et du Var) mais la plupart des communes du bassin-versant sont représentées ainsi que les services techniques de l'État.

[426] Olivier Thibault, Rapport de stage, *Participation à l'état des lieux et au diagnostic du SAGE de l'Arc*, septembre 1998, ENGREF (le travail est encadré par Marc Terrazzoni, ingénieur à la SCP-Id) page 19. Nous nous appuyons sur ce document et sur des données d'entretiens.

les parcelles privées en bordure de rivière...). Seuls certains agriculteurs, les plus mobilisés dans les phases antérieures de la discussion autour de la rivière, sont à l'origine de propositions développées et argumentées, prolongeant des revendications préalablement exprimées

« *La première revendication des agriculteurs. c'est de dire nous on veut pas être inondés au profit de l'urbanisation, l'urbanisation aggrave l'inondation, et nous on en subit plus [*davantage*], c'est pas normal* » (Entretien, agent du SABA)[427]

Cette intervention active dans les débats d'un groupe – en l'occurrence il s'agit des agriculteurs de l'aval de l'Arc – est cependant source d'inquiétudes pour les organisateurs de la consultation – dans la mesure où ce groupe mobilisé tend à se définir comme le porte parole de l'ensemble de la profession., ce que les agents du Syndicat essaient de contester, en s'appuyant notamment sur l'organisation du débat en sous-commissions géographiques :

> *« Les agriculteurs en ce moment, c'est « [nous représentons] les agriculteurs au bord de l'Arc....» non, il y a les viticulteurs de la haute vallée, ou des céréaliers sur les parties inondables, c'est les serristes sur la basse vallée, et entre les deux, des types qui subissent la pression foncière, des gens qui savent pas très bien s'ils vendent leur terrain ou s'ils restent, c'est difficile. » (agent SABA)*

Dans un autre cas de figure, la consultations des parties prenantes de la gestion de l'eau pose le probleme d'une multitude de positions difficilement conciliables, du fait de l'hétérogéneité des points de vue adoptés sur le même objet.

> *« Si on prend l'UFC, ou UDVN, si on prend toutes ces assos, y'a des logiques complètement différentes, des attentes complètement différents, des fois c'est des logiques rurales, urbaines périurbaines, les soucis sont différents... le CIQ c'est pas les protecteurs des oiseaux, ce qu'on a aussi ; donc il faut qu'ils arrivent à préciser quelle est leur demande et comment ils se positionnent par rapport à l'état des lieux... » (*Entretien , agent du SABA*)*

[427] Lors d'un nouvelle consultation sur le SAGE en septembre 2000, la totalité des remarques non institutionnelles provient d'acteurs agricoles, dont une majorité des agriculteurs de l'aval (avis de plusieurs pages) cf. *SAGE du bassin-versant de l'Arc, Synthèse des observations et réponses de la CLE*, décembre 2000, pages 20-22

Si les organisateurs parviennent à « reformuler » certaines de ces propositions à l'intérieur du cadre défini par le SAGE (« *ça construit le discours* » signale l'un d'eux, en utilisant les propositions du SAGE comme cadre), d'autres associations plus « *politisées et médiatisées* » ne peuvent s'y insérer, se trouvant « *un peu perdues par rapport au cadre posé par le SABA* » parce que placée dans l'impossibilité de « *faire du revendicatif* » selon l'agent.

Après la série des consultations institutionnelles prévues par le règlement (Conseils généraux et régionaux, Comité de bassin, Communes, etc.) le projet est finalement mis au vote et approuvé en décembre 2000. Cette dernière phase est marquée par la difficulté de mobiliser les représentants réunis dans la CLE pour assurer le vote final du document. Une première réunion doit être annulée, faute du quorum suffisant de participants (moins des deux tiers des 32 membres de la CLE étant présents), tandis qu'une seconde, sans condition de quorum, rassemble seulement 19 membres. Les deux principales agglomérations (Aix-en-Provence et Berre) ne sont pas officiellement représentés, de même que les deux Conseils généraux, certains services de l'État et certains groupes d'usagers. Le document est finalement voté (4 décembre 2000) par 14 voix pour, 5 abstentions et aucune contre. Ces abstentions sont le fait d'une partie des services de l'État présents (DDAF, DDASS, Préfecture, DIREN)[428] et d'un représentant des usagers de l'aval (agriculture).

LE SAGE de l'Arc

Le document adopté en décembre 2000 se présente sous la forme d'un cahier de 80 pages, auquel est associé un atlas et une note technique[429]. Le style du texte est celui d'un rapport de synthèse administrative, énonçant selon un plan ordonné les différentes contenu prévus par la loi, bien qu'il soit dépourvu de toute connotation juridique. La plupart des orientations sont introduites par l'expression « *Le SAGE demande…* » ou « *souhaite que...* » et beaucoup sont assorties de réserves qui modère fréquemment la portée des recommandations faites (telle action sera mise en œuvre « *là où c'est possible et raisonnable* » ou « *lorsque cela est souhaité par…* »). L'extrait suivant, relatif aux

[428] Les fonctionnaires représentant la DRIRE et la DDE votent cependant pour l'adoption du SAGE, ce qui révèle l'absence d'entente préalable et certaines divergences entre services de l'Etat.

[429] Note, « Éléments relatifs à la compensation de l'imperméabilisation future des sols dans le bassin de l'Arc » , Bureau d'étude de la SCP, 6 pages.

actions recommandées en matière de contrôle de l'industrie et de ses pollutions offre un exemple représentatif de ces énoncés, prudents dans leur forme ... au détriment parfois de la clarté :

> « [le SAGE recommande l'élaboration d'une] stratégie de développement d'un « Label Industriel » et d'une « Charte » d'aménagement et de gestion de la qualité des eaux de rejets des activités industrielles [qui] doit être développée par la mise en place d'une animation spécifique, auprès des acteurs de ces secteurs (associations d'industriels) et avec la participation des collectivités et des services consulaires et de l'État dont l'ambition est de mettre en place les conditions locales permettant l'amélioration des process de pré-traitement, de recyclage, d'économie d'eau, et des réseaux, pour une diminution de la toxicité des rejets »

Au plan du contenu, le texte laisse apparaître un souci de concilier les intérêts en présence autour de la gestion locale de l'eau, mais sans volonté d'arbitrage ou de hiérarchisation entre ceux-ci. Le SAGE est marqué par cette juxtaposition, la plupart du temps non-explicite, entre objectifs poursuivis par les secteurs d'activité productifs et ceux visant la protection du milieu aquatique. Le développement économique et urbain, la production industrielle ou agricole sont signalés comme des buts légitimes, devant être pris en compte, tout autant que les les usages non-productifs (récréatifs, esthétiques, maintien des espèces, etc.). Mais les solutions proposées, notamment dans la partie « Plan d'action », ne traduisent pas clairement les choix opérés entre ces exigences, souvent concurrentes. Le rapport légitime au milieu aquatique et son mode d'exploitation autorisé ne sont pas fixés par le document. Aucun indicateur ni tableau de suivi n'est d'ailleurs proposé pour s'assurer de la bonne application du plan d'action, sinon de façon vague (la discussion à ce propos est remise à une date ultérieure) ; le chiffrage global des investisements à réaliser (170 MF) reste également purement indicatif[430]. La fixation et l'officialisation d'une identité de référence du milieu, devant servir de guide à la politique locale de l'eau, est donc ajournée, produisant une forte impression d'ambiguïté à la lecture du texte.

[430] Ce chiffre sera d'ailleurs contesté et conditionné à un accord ultérieur par les collectivités concernées (commentaire de la ville d'Aix-en-Provence sur la version finale du SAGE).

Le contenu concret du SAGE traduit en fait davantage les options du Syndicat intercommunal, dont il prolonge et matérialise la politique. Le document peut d'ailleurs être résumé en suivant les axes thématiques privilégiés par le syndicat intercommunal dés le lancement de la procédure.

En premier lieu, l'affirmation du bassin-versant comme entité et territoire de référence, revendication centrale du SABA[431], fait l'objet de nombreuses affirmations, renvoyant aux énoncés de la loi sur l'eau et à la nécessité d'une « gestion globale » hydrologiquement cohérente. Des mesures de gestion sont proposées à ce nouvel échelon territorial, telles celles relatives à la fixation des normes de protection contre les inondations[432]. D'autres mesures traduisent le même souci d'étendre le ressort territorial du Syndicat vers la vallée de l'Arc et ses affluents : actions relatives aux normes d'écoulement, qui tentent de réguler les apports d'eau pluviale dus à l'imperméabilisation du bassin-versant ; réinscription des « rivières dans la vie sociale et économique » afin de créer les « conditions d'une réappropriation », via une « politique d'animation et d'information » et un « encouragement des pratiques de fréquentation du cours d'eau ». À cette fin, le SAGE propose notamment une politique de « maîtrise foncière des lieux » par achat des terrains, qui permette aux autorités publiques d'intervenir sur les terrains privés en bordure et plus généralement de poursuivre les activités publiques liées à la rivière (« assurer une gestion pérenne des enjeux publics »[433]). On retrouve ainsi le thème de la domanialisation de l'espace de la rivière, que suppose la gestion de l'eau qu'elle transporte[434].

En second lieu, le SAGE continent un groupe de propositions qui portent sur la qualité des eaux et la lutte contre les pollutions, s'inscrivant dans le programme d'action exposé dés 1989 par le SABA. Partant du constat général d'un « niveau de pollution très élevé », le document revient sur le problème des objectifs de qualité établis en 1987 et non

---

[431] On rappelle que le territoire couvert par celui-ci se limite à la rivière elle-même, principalement les communes riveraines.

[432] Ces normes n'étaient auparavant en vigueur que sur la seule rivière. Mais cette avancée demeure timide ; le texte complète : « lorsque cela est souhaité par les responsables locaux, là où c'est possible et raisonnable en cohérence avec les enjeux socio-économiques et environnementaux ».

[433] CLE, Synthèse des observations et réponses de la CL, op.cit. page 22. Ceci est précisé en réponse à la remarque d'un agriculteur qui proteste contre cet élargissement du domaine public : « On ne peut pas accepter de vendre 20 mètres de terre (…) pour abandonner la rivière (dans tous les sens du terme) ». id.

[434] Voir les débats autour de cette question, exposés dans notre première partie ; notamment la position (de fait avisée) du Conseil d'Etat sur les dangers de la notion de « gestion » en regard du respect de la propriété privée.

respectés jusque-là. Il propose alors un « *plan d'action* » dont les résultats permettront de procéder à une réévaluation de ces objectifs tout en mettant en place les moyens de les réaliser[435]. Le plan suggère une série d'investissements à réaliser en assainissement (installation de traitement tertiaire des eaux usées (éliminant le phosphore et les nitrates), schéma d'assainissement pluvial pour les communes. Il demande aussi d'engager une réflexion sur un possible soutien d'étiage et une meilleure maîtrise des pollutions accidentelles[436]. Enfin, le secteur de l'industrie, très développé dans l'amont de l'Arc, fait l'objet d'un développement à part, en lien avec la question des métaux lourds, dont la présence a été constatée dans la rivière. Les propositions faites sont d'entamer une réflexion sur le suivi de cette pollution encore « peu connue » et de réaliser une « charte » pour la réduction de celle-ci[437]. Les deux propositions s'inscrivent dans « la mise en œuvre d'une réflexion collective en association avec le monde industriel permettant d'affiner le diagnostic local sur tous les secteurs concernés ». Ainsi, si dans l'ensemble une logique de moyen l'emporte, des différences apparaissent selon les secteurs d'activité concernés. La solution du probléme de la pollution réside, pour les villes, dans la mise en œuvre d'un plan d'équipement en station d'épuration rénovées. Dans le domaine industriel, secteur privé contrôlé par une administration spécifique (DRIRE), les recommandations sont par contre plus générales, évoquant d'autres documents à réaliser (une « charte » de nature non contraignante et dans un futur non défini) avant d'engager des investissements. Dans ce dernier cas, le SAGE, comme le Syndicat intercommunal qui le pilote, respecte implicitement la frontière entre types de régulation bureaucratique. La forme floue des recommandations édictées traduit le régime d'exception dont bénéficie le secteur industriel, domaine réservé de la DRIRE.

Le respect de ces découpages par le SABA comme par le SAGE, entraîne également une absence de hiérarchisation des intérêts en matière de préservation de zones 'naturelles' et de protection des milieux aquatiques. Ces objectifs ne peuvent alors être poursuivis que par un *découpage de zones à l'intérieur du territoire,* auxquelles vont être attribuées des fonctions spécifiques. Si le SAGE affiche un objectif de conservation

---

[435] Le document critique ainsi un objectif antérieur « irréaliste » sur le paramètre « phosphore » fixé par le Comité de bassin dans le SDAGE (0.2 mg/litre) ; selon le texte, un taux beaucoup moins exigeant (0.9mg/l) supposant déjà une remise à niveau de 98% des stations d'épuration du bassin versant.

[436] Nous résumons ici l'esprit et les indications centrales du document. Le nombre et la diversité des propositions, qui prennent parfois la forme d'un vaste catalogue de mesures, empêche que l'on en donne ici une recension complète.

[437] Voir l'extrait précedemment cité sur cette question.

des milieux naturels « *remarquables* » (ou « *zones à enjeux* [naturels] *déjà identifiés* ») il ne peut que proposer une découpe de ceux-ci en espaces isolés dans territoire pour garantir cette protection. En distribuant zones 'naturelles' et, par opposition, zones non naturelles, il s'agit moins de définir une politique articulant explicitement des intérêts que de faire coexister, en les juxtaposant, des pratiques et des usages de l'eau contradictoires. La localisation dans le SAGE de zones 'naturelles' sur les affluents à l'amont de la vallée, ou dans des zones considérées comme des « réserves » biologiques, relève de ce type de non-choix (au sens où il évite un arbitrage).

Enfin, le document affiche un contenu à la fois plus précis et plus ambitieux dans le domaine de la lutte contre les inondations, relayant les objectifs portés par le SABA depuis 1982. Ce programme d'action, à l'inverse du précédent, bénéficie d'une définition très opérationnelle dans le SAGE (objectif de passage sans dégâts d'une « crue quinquennale » en milieu rural, d'une « crue décennale » en milieu urbain). Il reprend également la position administrative forte privilégiée dans les Bouches-du-Rhône quant à l'action réglementaire de prévention des risques[438]. Le document maintient enfin la position adoptée depuis 1978 quand aux calculs des débits de référence (un tableau indique par exemple que la « crue décennale » est de « 310 m3/secondes » au lieu-dit « Saint-Mauran »). Il rappelle aussi de façon très nette la position du SABA dans le conflit qui l'oppose sur la politique de la rivière, avec les agriculteurs de l'aval (commune de Berre)

> « On notera en particulier, pour l'Arc dans la plaine de Berre, que le niveau de capacité hydraulique du tronçon situé à l'aval du pont SNCF doit être maintenu à Q10 [310m3/seconde] (…) Cette règle doit être mise en œuvre dès l'approbation du SAGE. »[439].

On trouve un même niveau de précision – signe de l'intérêt porté à cette régulation – concernant une mesure relative aux écoulements qui fait l'objet d'un traitement particulier (la note technique de six pages précitée en explicite les bases). Cette mesure vise à établir un niveau de « débit de fuite maximal » (quantité d'eau s'écoulant d'un

[438] Voir chapitre précédent. Les PPRi ne sont donc pas recommandés de façon systématique, comme l'exige l'administration centrale du Ministère de l'Environnement. Mais suivant l'orientation préfectorale dans le département, ils doivent concerner les situations critiques ; dans tous les autres cas, des cartes d'aléas doivent être intégrées aux POS, afin de rendre visible le danger d'inondation.

[439] Ce passage précis explique d'ailleurs l'abstention d'un agriculteur de l'aval lors du vote final du SAGE, du fait d'un désaccord sur le niveau de la crue à « faire passer » devant ses terres.

terrain vers le réseau hydrographique) pour lutter contre les effets de l'imperméabilisation des sols. Ce niveau devra être respecté par toute construction ou surface imperméabilisée à l'avenir (5 litre/seconde/hectare). Chaque projet de ce type devra également afficher une capacité minimale de rétention d'eau de 800 m3 par hectare imperméabilisé. Ces chiffres inscrits dans le SAGE offrent un « indicateur lisible » explicitement destiné aux instructeurs de la police de l'eau des services de l'Etat. L'objectif concret est que ceux-ci influent directement sur les comportements individuels, en ne délivrant des autorisations de construction que lorsqu'elles se soumettent à ces exigences.

Au-delà de ces différences perceptibles entre domaines d'intervention et types de recommandations, plus ou moins précises, le SAGE est cependant fortement marqué dans son ensemble par un discours mettant en avant le caractère urbanisé et industrialisé de la vallée de l'Arc, dessinnant une vision de ce territoire dans laquelle la protection ou la régulation du milieu aquatique est subordonnée à celle de l'activité productive. Un extrait du chapitre introductif (« La politique de la CLE ») illustre cette position, en mettant en parallèle les menaces que fait peser le développement économique actuel sur l'environnement, et sur la croissance future, mais aussi en soulignant les dangers d'une excessive protection de la nature sur la croissance économique désirée :

> « Cette politique de gestion de l'eau devra notamment permettre dans la durée de réguler les excès : 1.en matière de conséquences négatives du développement sur les milieux aquatiques, qu'il conviendra d'atténuer et de compenser pour le futur. 2. en matière de conséquences négatives excessives des modalités du développement actuel, à même de remettre en cause le développement futur. 3. en matière de **précautions environnementales** remettant en cause non seulement les modalités du développement de ce territoire, mais la logique même de ce développement, **sachant que sur ce territoire la meilleure manière de préserver les milieux consistera progressivement à les valoriser** et les inscrire comme des vecteurs et des atouts à part entière d'un développement durable. » (soulignement ajouté)[440]

[440] Le comptabilisation des occurrences dans le SAGE du terme « développement » (plus de soixante) face à celle « d'environnement » (huit) montre également cette hierarchisation, par un enchâssement du second dans le premier.

S'il n'y a pas articulation explicite entre les différentes formes d'intérêts en concurrence autour de l'eau, le document opère par contre une hiérarchisation générale des objectifs de l'action publique par un effet d'inclusion implicite de l'un dans l'autre : la protection de l'environnement ne peut s'opérer que par le maintien et l'accroissement du développement économique et urbain, celui-ci bénéficiant aux milieux naturels, devenus « vecteurs » d'une nouvelle forme de croissance (en particulier par les loisirs, la découverte de la « nature »., etc.). C'est la raison pour laquelle le document met l'accent sur le « délaissement social des rivières », regrettant que, malgré leur « potentiel », celles-ci ne soient « pas ou peu intégrées dans la dynamique sociale, économique et patrimoniale de ce territoire comme un atout de développement ». Sans préjuger dans le détail de la faisabilité du pari, il y a bien une tentative de former un alliage original entre l'eau et le développement local et d'en proposer une traduction sous forme d'un projet politique. De ce point de vue le SAGE poursuit bien le travail, engagé par le Syndicat intercommunal, de redéfinition de ce qu'est la rivière et de sa place dans la collectivité. Il précise par le SAGE, document juridique mais aussi discours politique, l'identité de l'eau, comme entité singulière, dans la société locale[441].

B) Mise en œuvre du SAGE et poursuite du projet intercommunal

L'élaboration et la mise en œuvre du SAGE mobilisent le syndicat intercommunal à partir de 1992, mais les principes dirigeant ces opérations ne se réduisent pas à l'application de la loi sur l'eau de 1992. Le SABA poursuit en même temps des finalités propres, liées au projet d'action collective fondé lors de sa création en 1982. Celui-ci est au centre des préoccupations des responsables du Syndicat, plus que le programme d'action du Ministère de l'Environnement. Une grande partie des évolutions observables durant cette période a donc lieu en parallèle et de façon autonome par rapport à la procédure CLE-SAGE, tout en s'appuyant occasionnellement sur les diverses ressources offertes par le programme d'action lancé par le Ministére. De façon générale, les actions menées par le syndicat contribuent à asseoir son autorité comme représentant de la rivière

[441] On peut critiquer ce projet, comme le fait par exemple D. Vitali dans sa thèse (Vitali, 2000, op. cit.) portant sur les rivières de l'Etang de Berre (dont l'Arc) et arguant de l'abandon d'un projet écologique de protection de la rivière. Cette critique ne peut se faire cependant que d'un point de vue également politique, en fonction de la place que l'on souhaite faire aux milieux naturels et de la place que l'on souhaite leur accorder dans la société.

et confortent, dans les limites fixées par le jeu local dans lequel elles s'inscrivent, la vision de la politique locale de l'eau qu'il défend.

La légitimité à parler au nom de la rivière acquise progressivement par le syndicat, s'accroît à proportion des efforts de l'institution pour être reconnue dans le champ local, autant ou plus que la mise en œuvre de la procédure. La crédibilité de l'organisme intercommunal est en particulier mobilisée pour exercer une pression morale ou institutionnelle sur les différents acteurs privés et publics et orienter leurs actions dans un sens conformes aux objectifs collectifs.

Dans ses relations avec les organismes visés par la politique de l'eau (entreprises ou autorités publiques telles que les communes) le SABA tente de faire reconnaître la légitimité de ses avis concernant les activités à l'origine de rejets ou susceptibles de provoquer des pollutions accidentelles. Les pressions qu'il exerce visent à faire prendre à ces organismes des mesures de prévention et de gestion de ces pollutions, d'instauration de plans d'alerte, etc.

> « [le fait d'être beaucoup de communes] bien sûr ça donne un poids, ça donne un poids, mais ce qui donne un poids aussi c'est qu'on parle de nous [dans la presse locale]. Et que quand on leur [aux entreprises] demande quelque chose, ils ne peuvent pas dire non. Sinon, le lendemain, ça s'entend (...) ils peuvent plus se le permettre » (entretien, Président du SABA).

Diverses actions de ce type témoignent de la capacité à faire reconnaître la mission de l'institution dans la protection des eaux ; telle démarche de longue haleine, menée auprès d'une porcherie industrielle à la fin des années quatre-vingt, et conduisant à la mise en place d'un équipement de dépollution[442] ; telle opération en direction des sociétés d'autoroutes dont les ouvrages traversent le bassin versant et sont à l'origine de pollutions et d'apports d'eaux massifs :

> « (...) la société ESCOTA qui n'avait jamais voulu [rien] entendre (...) [a] fait les travaux qu'on leur a imposés [réalisation d'un bassin de rétention, sur

[442] Nous devons simplifier ici. L'histoire de ce dossier mériterait en lui-même un récit, montrant l'association étroite entre action incitative de l'agence de l'eau, régulatoire des services de l'Etat et morale des collectivités locales, le tout à l'encontre d'un entrepreneur très récalcitrant, finalement « ramené à la raison ».

l'autoroute A7]. ‘comme on l'a voulu, où on l'a voulu’ (Entretien, Président du SABA)

Cette évolution est également sensible dans les relations entre l’institution intercommunale et les propriétaires privés inondés qui tend à évoluer dans le temps ; celle-ci imposant contre ceux-là sa propre définition du problème collectif des inondations, et partant de la place de la rivière. Il est intéressant de mettre en relation à cet égard la situation prévalant dans les années soixante-dix et celle qui émerge au début des années quatre-vingt-dix, suite au changement d’orientation du syndicat intercommunal. Les riverains inondésqui ont poussé à la création du syndicat intercommunal par leurs protestations, exigent et obtiennent durant la première période la réalisation d'ouvrages de protection importants, endiguements ou chenal d’évacuation élargissant la rivière à l’aval. Cependant, le travail de redéfinition de ce qu'est la rivière au plan hydraulique (commencé en 1977, prolongé par la cartographie des zones inondables en 1989 et par différentes expertises), l’identification publique d’un lit majeur, désignent « objectivement » l’espace du cours d’eau. Il pointe par là même, de façon également objective, les propriétaires responsables de s'être installés en zone dite alors dangereuse[443]. Le constat de cet empiétement peut alors être énoncé publiquement :

> « Si la demande de protection est forte, renforcée par les médias et le traumatisme subi, encore vif dans les mémoires, il ne faut pas oublier qu'elle émane de *quelques citoyens qui sont le plus souvent à l'origine de leurs déboires*. Si la collectivité, les communes décident de réaliser de ci de là quelques ouvrages elles ne régleront pas le problème » (Comité syndical du SABA, suite aux crues de 1993)

Enfin, le renforcement de ce rôle de représentant des intérêts de la rivière s’opère également face à l’État et à ses services, en charge publiquement de cet espace. Le syndicat intercommunal intervient de façon progressivement plus affirmée pour revendiquer la prise en compte de ses avis, voire pour baliser nettement son domaine de compétence.

[443] En 1977, des remarques similaires énoncées dans le rapport Société du Canal de Provence, soulignant étaient demeurées cantonnées à la sphère technique.

Ainsi, dans une lettre du 6 juillet 1994 adressée au sous-préfet d'Istres, le Président du SABA conteste l'intervention de celui-ci dans un dossier relatif à des aménagements sur la rivière. Il rappelle alors, en détail, l'histoire de l'institution (fondation en 1982, Contrat de rivière en 1984, Arcades de 1993 et 1994) et les objectifs fixés par le syndicat (la crue décennale, établie à 330 m3/seconde) qui est la seule à retenir. Il mentionne également l'élaboration du SAGE, « premier du littoral méditerranéen » et le fait que « l'action du SABA est appréciée de tous et au plus haut niveau, qu'elle répond au souhait de l'ensemble des usages, des collectivités, et s'intègre dans la politique de restauration des cours d'eau voulue par l'État ». Des copies de la lettre sont envoyées à la ville Berre, à l'agence de l'eau, à la DDAF, à la DDE, au Préfet et à son homologue au niveau du bassin Rhône-Méditerranée-Corse)

De même, le SABA intervient pour demander une application plus rigoureuse de la réglementation, tentant de modifier les interprétations locales que font les services de l'État des normes, ou plus fréquemment l'absence d'interventions de ces services. C'est ainsi le cas pour la non-application des interdictions réglementaire de construire des remblais sans autorisation :

« Je souhaite que nous puissions mettre en place une action pragmatique et immédiate pour interdire toutes les actions nuisibles aux cours d'eau sur le bassin-versant et faire respecter ces interdictions » (lettre du Président du SABA à la DDAF[444]) Une note manuscrite de l'agent DDAF livre quelques renseignements sur la réception de ce signal : « Plus ça va plus la pression est forte en faveur de l'action répressive. Nous devons faire le point »

Rien n'indique que ces interventions soient systématiquement suivies d'effet. Cependant l'institution de bassin apparaît intégrée aux circuits de consultation et informée des actions sur la rivière. Elle est aussi considérée comme légitime à exprimer son point de vue. Les prises de positions combatives citées ne doivent pas effacer le fait que des collaborations se mettent également en place, marquées par la reconnaissance réciproque des deux autorités étatiques et territoriales. C'est le cas des contrôles de pollution qui sont pour certains opérés par le technicien de rivière, puis transmis à la

[444] Dans un autre courrier (14 mars 1994) le Président du SABA se livre à un même exercice de légitimation rappelant les « 12 ans d'âge » de son organisme et le réseau des partenaires publics et privés qui le soutiennent.

DDAF, malgré le fait que le premier ne puisse statutairement remplir cette mission de police. De façon plus générale, le technicien de rivière est en contact régulier avec l'ensemble des administrations et se trouve donc intégré aux circuits d'informations et, pour partie de décision, bénéficiant d'un accès direct et personnel (le tutoiement est de rigueur) aux agents de l'État.

Deux séries d'appuis, permettent d'asseoir cette revendication de compétence et d'autorité, touchant à la représentation des problèmes liés à la rivière et au réseau assurant la mise en œuvre et la légitimation des politiques menées.

Dans le premier domaine, le syndicat met à profit le SAGE pour poursuivre l'accumulation d'informations sur le cours d'eau. Les études réalisées dans ce cadre portent sur deux questions en particulier. D'une part, une expertise est commandée sur la géomorphologie du cours d'eau, conduisant à une enquête photographique et un diagnostic détaillé par section de rivière, menée par un spécialiste de rang national[445]. Ce rapport est alors utilisé pour soutenir la position du syndicat intercommunal sur la partie aval dans le conflit qui les oppose aux propriétaires riverains. « On a fait faire une étude par le Cabinet Lefort, pour qu'il nous donne [son avis]... bon c'est un gars qui fait quand même référence, et on s'est appuyé beaucoup sur lui » (Président du SABA)[446]. Le rapport confirme en effet l'impossibilité de réaliser une digue protégeant la ville de Berre, du fait des débits prévisibles et de la conformation des lieux. Il délivre aussi une connaissance très complète sur le fonctionnement des crues et l'évolution en réponse de la rivière et des riverains, qui débouchent sur des solutions d'ordre technique (éviter la conjonction des crues lentes et rapides par exemple) ou politique (réduire les « réflexes d'autodéfense » des riverains traditionnels dans les pays méditerranéens, par un travail de pédagogie plutôt que d'imposition réglementaire[447]). D'autre part, un travail à partir d'archives et d'entretien est réalisé, sur les « Usages anciens et modernes de l'Arc », afin de composer « une image de ce qu'était l'Arc [et] évaluer le potentiel d'usage de ce

---

[445] Lefort, C., (1994), *Expertise hydraulique*, Syndicat d'Aménagement du Bassin de l'Arc, 59 pages. L'expert est présenté comme le « meilleur hydraulicien de France », ayant travaillé à la SOGREAH, un des cabinets de consultants les plus reconnus dans ce domaine.

[446] Il faut néanmoins relativiser le caractère de « référence » de ces études, selon leur audience. Les agriculteurs riverains de Berre soulignent le caractère « non-scientifique » de l'étude (confidence de l'expert lui-même, lors d'une visite de terrain, celui-ci ayant aussi changé d'avis après coup, etc.). tout comme ils contestent l'étude de la Société du Canal de Provence de 1977 à partir de leur connaissance de la rivière.

[447] C. Lefort, op. cit. page 59.

milieu : on se baignait là ou là, il y avait des lavoirs là » (Agent SABA)[448]. La construction d'une telle base « historique et sociologique » vient appuyer alors la version renouvelée que le syndicat intercommunal propose de l'identité de la rivière.

D'autres secteurs demeurent toutefois à l'écart de cette accumulation, correspondant aux zones de compétences exclusives de l'État : la description du danger d'inondation (les copies des cartes d'aléas, financées par les communes, sont officiellement conservées à la DDE, pour assurer le contrôle de la légalité des actes) et la pollution, territoire réservé de la DRIRE, qui ne fait l'objet d'aucune investigation. Le SAGE porte d'ailleurs la trace de cette carence, se bornant à constater, par exemple, que « certains aquifères (basse vallée) sont fortement pollués, bien que l'origine du phénomène ait été peu étudiée et soit donc relativement mal connue (connaissance très ponctuelle). Une documentation, située physiquement dans les locaux du syndicat intercommunal constitue le premier travail d'archivage consacré à la rivière (rassemblant études, notes techniques, mémoires d'étudiants, rapports officiels, plaquettes et archives du syndicat intercommunal).

Le second appui consiste dans le développement de réseaux de collaboration, là aussi selon des axes définis par le système de mise en œuvre préexistant, dans lequel le SABA doit inscrire son action. La réalisation de travaux d'aménagement, d'une part, est l'occasion pour ses agents de se lier plus étroitement et de développer un réseau de relations avec les propriétaires riverains et les collectivités locales, leurs élus et leurs techniciens, qui couvrent le linéaire de l'Arc[449]. Ce travail s'opère au sein des contacts quotidiens entre l'agent du SABA, les riverains et le personnel politique local (adjoints, conseillers municipaux) qui l'accompagne, dans l'interaction qui permet, non sans difficultés, l'ajustement des points de vue et la mise en place d'éventuelles collaborations :

> Vu du côté du syndicat intercommunal : « [dans les réunions de terrain] petit à petit on arrive à trouver des choses, à faire des consensus, mais c'est très long, d'autant plus que les gens ont des convictions fortes. Si quelqu'un est convaincu de quelqu chose meme en lui expliquant, lui réexpliquant, en changeant un peu

[448] Hervé BOURGOGNE, *Usages anciens et modernes de l'Arc*. Synthèse historique et sociologique, ADES 13, 1995.

[449] Les travaux eux-mêmes peuvent constituer une monnaie d'échange : en faisant « des petits aménagements, qui ont bien plu », le SABA gagne la confiance nécessaire des riverains, nécessaire pour progressivement « repositionner le débat » et, dans un avenir indéfini, faire accepter ses solutions. (agent du SABA).

les mots, il y a des choses sur lesquelles il va être d'accord volontiers, mais il y a des choses sur lesquelles il voudra pas » (agent du SABA)

… et du riverain : « Il y a des fois ou on est pas d'accord, eh...on le dit...(…) depuis qu'on se fréquente, il y a une certaine, comment je dirais, camaraderie qui se créerait, non il y a pas d'opposition, y'a des fois ou ça barde mais c'est la discussion, jamais de prise de bec sérieuses... » (riverain, Berre)

L'ancrage territorial du syndicat intercommunal se traduit plus concrètement par sa capacité à faire exécuter des travaux d'entretien, activité publique sur un domaine privé, qui se font régulièrement, sans difficultés majeures - malgré quelques propriétaires récalcitrants (dont certains peuvent « sortir le fusil », à l'occasion)

Dans une autre direction, le syndicat intercommunal continue son action de sensibilisation et de pédagogie renforçant les liens avec les établissements scolaires et le grand public, auprès duquel il diffuse son message.

En 2000, une réunion « pédagogie de l'Arc » rassemble une cinquantaine de participants (enseignants, animateurs), pour réfléchir à des actions *in situ*, une « maison de l'eau » est envisagée, des journées champêtres au bord de l'Arc, une exposition autour de la rivière.et l'eau en Provence, sont organisées, etc.[450].

Enfin, l'organisme de bassin s'insère également dans des réseaux qui débordent le bassin-versant et le relie à des instances de niveau supérieur.

La création d'un « Réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques », en juillet 1999 participe de ce mouvement. La politique d'encouragement de l'action intercommunale dans le domaine de l'eau, conduite par l'État (SRAE puis DIREN), l'agence de l'eau et le conseil régional (ARPE), que l'on a vu à l'œuvre dans le cas de l'Arc, débouche dans les années quatre-vingt-dix sur plus de soixante institutions de « gestion à l'échelle des bassins versants ». Il s'agit alors notamment pour les organisateurs de « mettre en commun les diverses compétences (…) d'alimenter un réseau de connaissances à l'échelle régionale. (…) d'améliorer la formation des techniciens (…) de créer des actions d'éducation à l'environnement »

[450] Le SABA mentionne 14 articles en 4 mois dans les 2 quotidiens régionaux sur ce sujet.

Participant ou promoteur de ces différentes activités, l'organisme de bassin poursuit donc son développement de façon autonome au cours de la période de mise en œuvre du SAGE. Alors que celui-ci est en voie d'approbation, en l'an 2000, le président du SABA est déjà à la recherche de nouvelles opportunités pour poursuivre le renforcement de l'entreprise engagée, dans ses moyens d'action ou son périmètre d'intervention en direction des communes du bassin-versant. Le lancement d'un nouveau « Contrat de rivière » et la création d'une « Communauté locale de l'eau » (en application d'un article de la loi sur l'eau de 1992 resté jusqu'à cette date lettre morte), sont deux possibilités envisagées - tirant profit pour la seconde des appartenances institutionnelles multiples de l'élu (à la fois conseiller général et régional) :

> Soutenant « l'émergence d'un véritable projet de territoire », il envisage pour « mettre en œuvre ce projet sur notre territoire » des « outils adaptés » : un « contrat de rivière », et « l'évolution de la forme de coopération intercommunale (…) vers plus de communes concernées et vers les grandes collectivités que sont les départements et la région » au sein d'un syndicat mixte réunissant ces collectivités locales[451]

Le dispositif CLE-SAGE comme le premier et le second contrat de rivière ont été dans ce cadre, des moyens provisoires mis au service de la continuation du projet intercommunal.

C) Les limites de l'extension du projet d'action collective

Par contraste avec les efforts déployés par ailleurs, le contenu du SAGE en tant que document de régulation apparaît faible, dans la mesure où il ne confère pas de pouvoirs d'action supplémentaires aux institutions chargées de la politique locale de l'eau. De même, les orientations qu'il définit sont pour beaucoup déjà connues et appliquées au sein du SABA. Il n'y a donc pas de rupture prononcée avec l'état antérieur des politiques. La production de ce schéma pose en fait le problème de la transformation de la coalition formée autour du syndicat intercommunal et de la difficulté à y associer l'État, d'une part, et de créer ou renforcer l'adhésion d'acteurs publics et privés d'autre part. Dans ces

[451] A. Samat, « Intercommunalité et concertation » in » D'une rive à l'autre » (bulletin du SABA) , n°9 , Avril 2000

deux directions, si la procédure SAGE a pour objectif de rassembler de nouveaux alliés autour de la cause de l'eau, la tentative échoue en grande partie.

Pour ce qui concerne l'État, l'attitude de retrait adoptée tout au long de la mise en œuvre du SAGE se traduit par un suivi distant, sans engagement marqué vis-à-vis de l'avancement de la procédure, perçue comme un « outil d'élu, pour les élus » :

> « Pratiquement, vous avez remarqué que la réunion [inaugurant la CLE] a été pilotée entièrement par Samat qui est Président du SABA et donc l'élu représentant les communes, il est maire de Peynier et il a été élu, etc. Et c'est eux qui pilotent le SAGE donc c'est les élus. Et l'administration étant là pour disons donner un coup de main mais c'est eux qui pilotent » (agent DDAF)

Cette distance est soulignée par une série de signaux, interprétés comme tels, envoyés par les services pour marquer le caractère « territorial », spécifique et peu juridique, de cette opération : absence du préfet lors de l'inauguration de la CLE, participation irrégulière et limitée des agents des différents services à la CLE (« les grandes messes ça va un moment mais on a autre chose à faire »), attitude très « légaliste » de la DIREN au début de la procédure, se limitant à contrôler la conformité aux textes « Sur l'Arc, la DIREN a été et est très peu présente, ils n'ont pas été acteurs, ils n'ont pas eu une participation dynamique. C'est « on pousse pas ». Attentiste, voilà (…) M.[agent de la DIREN] c'était « la loi sous le bras »[452].

Enfin, une partie des services s'abstient lors du vote du SAGE, car en désaccord avec certaines orientations et privilégiant d'autres modes opératoires. L'agent représentant la DDAF s'oppose ainsi à la principale mesure technique à contenu normatif du SAGE, prévoyant un débit de fuite minimal pour tout nouvel aménagement. Il signale, assez tardivement (septembre 2000), les « *difficultés exprimées par les bureaux d'étude et promoteurs quand à la faisabilité et la mise en œuvre des prescriptions de compensation de l'urbanisation* » et en l'absence d'un éclaircissement lui paraissant suffisant, s'abstient le jour du vote du SAGE (suivi par plusieurs autres services[453]).

Cette réserve peut aussi, s'expliquer par la volonté de ne pas entériner officiellement des mesures trop directives s'imposant à l'État lui-même. Durant la préparation, un des

---

[452] Cette attitude est directement opposée à celle de l'agence de l'eau, qui « prenait des initiatives ».

[453] Certains par « solidarité » (selon l'agent du SABA) d'autres comme la DIREN, semble-t-il pour les carences du document en matière environnementale.

soucis le plus souvent exprimés par les services concernait en effet les « *préconisations et recommandations* » inscrites dans le SAGE, exerçant une contrainte directe sur leur activité de police. Le faible investissement par les services extérieurs de l'État s'expliquerait dans ce cas par leur défiance vis-à-vis de formulations trop précises et donc contraignantes, susceptible de réduire leurs marges de manœuvre dans la conduite de leurs actions réglementaires. C'est l'interprétation qu'en fait un responsable du SABA

> « Ils ont eu peur de prendre des décisions, sans toutes les garanties. ils auraient préféré qu'il n'y ait rien dans le SAGE, à la fin c'était ca. ce n'est pas dans leur culture. un truc très vague. »[454].

Mais il faudrait sans doute nuancer cet avis. Plus que le refus de la règle, c'est le contrôle de ce qui doit être ou non transformé en règle, et qui est légitime à en décider, qui est en jeu ici. Comme le note le même agent :

> « Ils ont eu l'impression d'être mis devant le fait accompli (…) notamment sur l'urbanisation, ce n'est pas leur culture de décider [sur le moment], et comme il le fallait, ils n'avaient pas assez d'éléments, ils ont préféré s'abstenir »

Dans ce sens, c'est davantage l'absence de collaboration préalable sur la définition d'une mesure centrale du SAGE, et donc l'imposition d'une norme en ce domaine qui est inacceptable, par le dessaisissement qu'elle suppose.

De plus les différences de vision sur la politique à mener ne sont pas réduites à ce domaine et s'expriment par ailleurs. Par exemple, la solution des soutiens d'étiage pour améliorer la qualité de la rivière (par achat d'eau à la Société du Canal de Provence) est contestée par les services de l'État, et conditionnée à la réalisation de travaux de dépollution au préalable. De même la trop faible prise en compte des zones humides, des milieux aquatiques ou des ressources souterraines est critiquée par l'administration de l'environnement, soulignant implicitement une divergence d'orientation. Enfin et surtout, des dissensions plus globales existent sur la politique de la rivière en général et sur la conduite de la régulation en particulier. Un agent de la DDAF chargé de la police de l'eau traduit bien cette défiance vis-à-vis d'une institution locale, définie - ou pervertie par ses attaches politiques :

---

[454] On retrouve ici une des causes généralement diagnostiquées de l'échec des décrets d'objectifs de qualité, prévu dans la première loi sur l'eau de décembre 1964. Voir à ce propos le chapitre premier.

[Agent] « [Au SABA] ils ont tendance à commencer à passer à côté et à se substituer [à la DDAF dans sa mission de police] sans avoir la compétence suffisante. Et surtout, à être très dans une perspective d'intérêt politique, un petit peu trop à court terme. C'est ça le risque. L'idée est bonne en soi mais il faut être vigilant à ce que ce ne soit pas distordu.

[Question] « Dans quelle perspective ? »

[Agent] « Le côté un peu affichage. Parce que là particulièrement pour le SABA il y a un côté affichage » [ce qu'il n'y a pas dans d'autres syndicats intercommunaux]

De l'autre côté, la prise de distance est réciproque, ou tout au moins, il y a absence d'effort visant à combler cet écart et établir une collaboration régulière.

« Les services de l'État j'ai jamais considéré que c'était important : de fait on travaille avec eux, il y a les compétences, les prérogatives réglementaires, on est obligé de passer par eux, mais là ou il fallait pas se rater, c'était les élus et les associations ».

« Parmi les cibles ratées, il y a celle des partenaires institutionnels, les services de l'État. On n'a pas assez fait d'effort vers ces partenaires-là, en communication (…) On ne les a pas rassurés de façon générale. (…) » (agent SABA)

Dans l'ensemble malgré les collaborations engagées de façon informelle, on observe une répartition des rôles stable entre État et collectivités locales, autour d'une frontière intangible. La formulation d'un transfert de pouvoir, clairement et publiquement affiché pr le biais du SAGE apparaît alors impossible. Il nécessiterait en effet un effort de rapprochement qu'aucun des deux partenaires n'opère. Celui-ci est sans doute d'autant plus inenvisageable, au-delà de la rupture à introduire, qu'il est politiquement problématique, dans un département fortement « politisé » où les luttes entre institutions intercommunales sont intenses. Dans ce jeu complexe, les représentants de l'État, et le préfet en premier lieu, s'efforce de garder une position en surplomb et de conserver un statut d'autorité supérieure, fondée notamment sur l'exclusivité de ses pouvoirs régaliens[455]. Sans pouvoir poursuivre davantage sur cette piste annexe, il faut noter l'existence de ces conflits entre arrière-plan. À titre d'illustration, la fusion qui s'opère entre le SABA (plus précisément, la communauté de commune associée) et la ville d'Aix-en-Provence (communauté d'agglomération) résulte d'une stratégie territoriale

[455] Sur l'usage de cette position et des mandats d'autorité qu'elle permet d'engager pour réguler des situations problématiques, voir notre chapitre précédent.

plus globale, tout en étant fonction de « logiques à court terme, de personnes, d'intérêts économiques » :

> « L'aire métropolitaine marseillaise est énorme, Aix et Marseille se déchirent, des communes sont entre les deux, le Var ne sait pas trop quoi faire. donc c'est des positionnements quasi médiévaux. on essaye d'attirer des alliés.(…) La logique politique s'est servie de la loi Chévènement [sur l'intercommunalité], qui a une logique économique, pour faire des gros fiefs » (agent SABA)

Concernant les relations avec les acteurs politiques et associatifs, et malgré l'affirmation d'un intérêt privilégié, les échanges autour de l'élaboration du SAGE ne débouchent pas davantage sur le tissage de nouvelles alliances[456]. La coalition préexistante entre autorités locales demeure stable durant le processus, en même temps que les tensions et les lignes de clivages qui la traversent. Celles-ci évoluent peu au travers des échanges liés à la CLE.

L'association plus étroite des communes du bassin-versant (non-membres du SABA), se fait de façon formelle via la participation aux réunions de la CLE (mais avec des exceptions remarquées, comme la ville de Gardanne) et l'envoi d'avis favorables sur le SAGE dans leur quasi-totalité. Les oppositions communales (entre personnes, stratégies politiques ou options de développement économiques) jouent ici aussi contre un engagement plus concret et l'élargissement réel du territoire de gestion. C'est le cas en particulier pour les territoires couvrant les affluents de l'Arc, qui sont le lieu de tensions institutionnelles vives, certains maires s'opposant à la collaboration (tel élu « moteur » dans la lutte contre les inondations de sa commune déclarant « si c'est le SABA, je me retire, je m'en vais, je claque la porte... ». (entretien avec élu d'Aix-en-Provence)

Dans ce contexte l'action à mener déborde largement le cadre de la CLE, instance trop formelle et renvoie à un jeu complexe de pression et d'incitation entre instances territoriales :

> [pour intégrer au SABA les nouvelles communes d'un affluent] « Aix va leur dire d'adhérer (…) ça sera une incitation politique forte. (…)ils ont intérêt à se positionner dans une structure plus importante. s'ils veulent des subventions plus importantes, (…) ils peuvent aussi dégager leur responsabilité, en tant que commune, qui a fait des prescriptions de zones inondables (…) il y aura aussi une pression de la région ou du département pour les faire adhérer. on a quelques pistes de travaux qui peuvent les intéresser »

[456] Là aussi nous distinguons ce qui relève du processus CLE-SAGE et ce qui relève de l'action propre du syndicat intercommunal et de ses agents, exposé au point précédent.

Ces stratégies d'élargissement et d'intéressement ne vont pas sans transformation des relations entre pouvoirs locaux, ce qui explique sans doute la résistance du maire cité. Un agent de la DDAF reproche par exemple au SABA de « freiner depuis 5 ans » de son côté, l'association de ces communes, ayant attendu d'avoir les moyens suffisants pour imposer sa conception des travaux et des aménagements à réaliser, c'est-à-dire pour conserver le contrôle de l'orientation et du sens de l'entreprise collective sur la rivière.

À l'intérieur de la coalition soutenant le SABA, les oppositions entre la logique poursuivie par l'institution de bassin et les communes demeurent vivaces. L'action collective se développe sur fonds de divergences quand aux solutions, dans la mesure où leurs coûts politiques et économiques ne sont pas identiques pour tous les participants.

Ainsi, l'idée de recourir aux acquisitions foncières, privilégiée par le SABA est contestée par certaines communes, dont la ville d'Aix-en-Provence pour des raisons de financements, mais aussi en raison des protestations des propriétaires riverains, qui exercent des pressions directes sur leurs élus afin de conserver leurs terrains (et/ou éviter un passage public à proximité).

> « En tant que collectivité on est un peu plus proche des différentes demandes (…) on ne pourra pas acquérir toutes les berges (…) les solutions il faudra les trouver près des propriétaires riverains (…) c'est la politique des petits pas, la politique du terrain, pour leur faire accepter le passage des promeneurs ou autres, il faudra aussi leur proposer d'aller plus loin dans certains secteurs, je pense à l'alerte de crue » (agent technique, Aix-en-Provence)

Cette position est plus nette encore en matière d'aménagement de rivière contre les crues et d'option techniques privilégiées.

> « En urgence, la nuit quand les maisons sont au bord du gouffre et que tout est en train de s'arracher on a plus le temps de négocier. En plus on a la pression des riverains, qui ne sont sécurisés que s'ils voient des enrochements. » (maire-adjoint, Aix-en-Provence)

Certaines de ces tensions sont visibles dans le SAGE, par l'inclusion dans son texte à la fois de solutions de maîtrise foncière (SABA) et du système d'alerte (Aix-en-Provence). Certaines questions trop sensibles ou nécessitant un arbitrage sont par contre évacuées : la question de la construction d'une digue à Berre, refusée par la Mairie et les agriculteurs riverains n'est pas traitée explicitement pour cette raison

> « Le Maire de Berre il refuse de faire une digue. Il refuse en fait je crois, de faire la part entre la partie riche, la partie pauvre, la partie inondée et pas inondée (…) Ils n'ont pas voulu entendre parler d'une protection éloignée [digue] donc ça on ne l'a pas mis [dans le SAGE], ou juste à titre d'exemple. » (agent du SABA)

Pris dans ces oppositions, le processus CLE-SAGE ne permet pas de trouver des compromis dans ces domaines, du fait de la force des oppositions et du poids des acteurs (Berre et Aix sont les deux principales agglomérations du bassin-versant). Il ne modifie donc pas cet équilibre des forces ni ne permet d'élargir le groupe des acteurs associés. Ces éléments et la recherche du consensus, méthode privilégiée par le SABA, conduisent dans l'ensemble à un statu quo et à différentes formes de non-décision (par listage des options sans hiérarchisation, effacement des points de conflits, ou maintien du flou dans les recommandations).

En ce qui concerne les acteurs de la société civile, la stabilité l'emporte également sur le changement concernant les groupes ou représentants participant au processus de décision. La coalition formée autour du projet de contrat de rivière, au fondement de la nouvelle politique du SABA en 1989, ne connaît pas d'évolution significative due au déroulement de la procédure SAGE. Les réunions de la CLE comme la consultation sur le SAGE (par sous-commissions géographiques et thématiques) demeurent des exercices relativement formels. Dans les deux cas, la conduite de la procédure par le SABA incite à la confusion entre les différentes formes d'instances délibératives qui se succèdent et dont les rôles se superposent (comité syndical du SABA ; CLE et sous-commissions, et auparavant comités de rivière)[457]. Cette confusion découle aussi de la position adoptée pendant la consultation par le syndicat intercommunal et le bureau d 'étude retenu pour l'organiser. Axé sur « l'appropriation » par les populations d'un projet et d'une vision pour l'essentiel déjà définis, l'exercice reste unidirectionnel (de l'institution vers le public) ou vise à « reformuler » les demandes exprimées, afin de les relier au programme d'action préexistant. La plupart des associations locales (Comités d'intérêts de quartiers par exemple) et environnementales (UDVN) s'insèrent dans ce modèle sans difficultés, n'ayant pas d'alternatives globales à proposer. En revanche les quelques groupes en lutte contre les pollutions de l'Étang de Berre, perçus par l'institution comme « politisés », restent en marge dans la mesure où ils se refusent à exprimer des besoins ou des problèmes localisés, et non pas généraux.

Les consultations sur le SAGE, comme les grandes manifestations publiques du début des années quatre-vingt-dix (Arcades 91 et suivantes) ne débouchent donc pas sur

[457] Les élus, comme de nombreuses personnes, mélangent d'ailleurs les dénominations : comités, commissions, communautés, de l'eau , de la rivière ou du bassin versant. La vocation perçue de façon sous-jacente étant généralement celle d'un lieu d'échange entre le SABA (institution reconnue localement pour

l'émergence de nouveaux partenaires ; elles renforcent plutôt la dyssymétrie entre ce qui apparaît comme une « puissance invitante », le syndicat intercommunal, et des publics peu organisés qui ne sont pas associés à l'action collective au-delà de l'événement. Les interlocuteurs principaux du syndicat intercommunal restent par conséquent les agriculteurs et les propriétaires riverains. Groupes les plus fortement mobilisés, ils participent activement à la procédure, comme ils cherchent, par ailleurs à influer sur les décisions par divers canaux (le président de leur syndicat est à la fois conseiller municipal et membre d'une organisation professionnelle agricole).

La rivière elle-même n'est en définitive représentée que par le syndicat qui dispose d'un quasi-monopole, de fait, dans la définition de l'identité publique de cette entité. Le projet de protection et de développement de cette rivière (usages de loisirs et « cadre de vie ») défini en 1989 se poursuit ainsi au travers du dispositif CLE-SAGE, qui tend à renforcer ce monopole. Même si la faiblesse des organisations environnementales est réelle, cette situation n'est pas sans effet sur l'absence d'une forme concurrente de représentation politique de la rivière.

Il reste que par sa structure même, le dispositif de planification territoriale de l'eau reste potentiellement apte à prendre en compte une modification significative du contexte politique ou associatif local (élections, émergence ou renouveau d'une action associative environnementale). De la même façon que la rupture politique de 1989 amène une redéfinition des objectifs du contrat de rivière, ce type d'évolution peut infléchir l'action collective sur la rivière, au travers de l'institution de bassin et de la CLE. Il est donc sans doute encore trop tôt pour juger de la capacité de cette dernière institution à prendre en compte de nouvelles revendications relatives à la rivière et à son identité.

Conclusion

Si l'on considère l'ensemble de la période couverte (1970-2000), la transformation opérée au sein des politiques relatives à l'eau se caractérise d'abord par la naissance d'une nouvelle entité, la rivière comme ensemble homogène, érigée en catégorie d'action publique. Cette émergence est d'abord liée à la constitution, non sans mal, d'une

---

représenter la rivière) et le public, sur le modèle des nombreuses autres réunions publiques existant (réunions de mairies, de quartiers ou thématiques (déchets, incendies, développement local, etc.)

organisation publique correspondant à cet objet géographique et le traduisant institutionnellement, selon une grille limitée à l'origine (le seul comportement hydraulique de la rivière). Ce nouvel objet d'intervention est renforcé par l'engagement de crédits budgétaires réguliers et d'opérations pensées et organisées à cette échelle, mobilisant de façon systématique la catégorie « rivière » Cette saisie s'affine par la formation de sous-catégories attachées, fixant les attributs principaux de cet objet à des fins opérationnelles (niveaux de crue ; niveaux de qualité ; liste des rejets établie en relation avec cette entité, etc.). Il y a de ce point de vue une construction parallèle de l'institution de bassin (le syndicat intercommunal) et de la rivière, qui s'entre-définissent dans la durée comme un nouvel acteur et une nouvelle réalité à prendre en compte dans les politiques locales.

Cette reconnaissance de la rivière comme entité évidente dans l'espace public et comme objet d'intervention bureaucratique s'accompagne et permet une maîtrise collective accrue de certains des phénomènes qui lui sont liés. Il s'agit essentiellement des inondations et de l'espace physique du cours d'eau (lit et berges), où s'observe un début de régulation des interactions entre riverains et rivière. La réussite est moindre en matière de contrôle de la qualité. Si les interactions en matière de flux polluants et de qualité sont mieux maîtrisées, du fait des investissements dans les stations d'épuration communales, les industries demeurent à l'écart de ce cadre de régulation. Dans l'ensemble, les limitations majeures à l'effort d'extension de ce cadre demeurent : d'une part le droit de propriété sur les rivières non-domaniales, qui donne au riverain un droit de veto sur l'intervention publique ; d'autre part, les cloisonnements entre administrations, qui segmentent différents types d'eaux (le maintien du monopole d'intervention sur les eaux industrielles par la DRIRE étant de ce point de vue exemplaire).

En fait, la « gestion globale » ne débouche par sur coordination de toutes les formes de maîtrise ou de régulation collective des eaux. Elle impose une nouvelle valeur (l'importance de la rivière comme entité dotée d'une identité propre), et contribue à former une nouvelle attitude publique en matière d'eau. Mais celle-ci n'a pas de conséquence structurelle, modifiant par exemple les autres formes d'intervention, qui conservent leur autonomie. La nouvelle institution et le dispositif CLE-SAGE dont elle se saisit rajoutent une logique d'action, plus qu'ils ne simplifient le jeu local en le coordonnant.

L'étude des moyens par lesquels s'opère l'institutionnalisation progressive à la fois de cette institution de bassin et des catégories d'action publique qu'elle mobilise est marquée

par la forte dimension politique du processus. Celle-ci se signale dans le rôle déterminant de la coalition au principe de l'action collective (agence de l'eau, conseil régional et syndicat intercommunal) et l'agrégation de forces diverses autour de ce noyau (groupes, populations, administrations) nécessaire au développement du projet d'action collective initial

Le rôle d'un document de type « schéma » (tel que le SAGE) en tant qu'outil de visualisation apparaît spécifique dans ce contexte. Contrairement à la cartographie qui traduit par son intangibilité l'autorité de l'État - qui « dit le risque », selon la formule consacrée- le SAGE enregistre ici l'état flexible des relations entre partenaires. Il porte la marque des compromis réalisés entre intervenants territoriaux, de leurs accords et désaccords sur la portée de l'action à mener collectivement. Il reflète aussi les liaisons, plus ou moins étroites, entre les acteurs qui le produisent et le mettent en circulation. Le document n'impose donc rien en lui-même, mais crée un lien entre les organisations et entre groupes qui acceptent (ou sont invités) à participer à sa rédaction ; son pouvoir dépend de l'alliance, plus ou moins étroite, entre ces acteurs. Dans ce cas, la publicisation de l'eau comme engendrement de nouvelles catégories d'action publique dépend étroitement de l'association de nouveaux acteurs et de la recomposition de la coalition à l'origine du projet d'action collective.

Conclusion de la troisième partie

Nous avons montré dans la présente partie comment les mécanismes d'apprentissage d'un rapport collectif à l'eau agissent par le biais de la production de nouvelles réalités (comme la zone inondable ou la rivière). Ces entités spatiales ou matérielles ne s'imposent pas, en tant qu'objets d'une action publique, par leur seule évidence mais par un travail localisé et spécifique, conduit par la puissance publique sous ses différentes incarnations, souvent secondée par les acteurs non-publics qui y sont associés.

Dans le cas de l'Arc, l'étude des actions menées durant les dernières décennies apporte une première validation à la troisième sous-hypothèse développée dans l'introduction de ce travail : le changement local de politiques se traduit bien par l'engendrement de nouvelles catégories d'action publique à ce niveau, correspondant aux « réalités » que le pouvoir central ou local tente de faire reconnaître et accepter. La création de ces réalités passe par la production de nouveaux *cadres primaires naturels,* selon la terminologie de Goffmann[458], c'est-à-dire d'un ensemble de catégories de perception qui découpent et font apparaître certaines composantes de l'espace environnant, tout en stabilisant leur identité. La zone inondable cartographiée naturalise les débordements de la rivière, dont la forme résulte pourtant, de façon inextricable, de causes humaines et physiques ; de même, les perceptions de la rivière sont encadrées pour que celle-ci apparaisse, de nouveau et malgré sa forte artificialisation, comme une entité « naturelle », imposant « sa » logique à la politique locale.

Plus précisément, dans les deux cas, on assiste à un *équipement* progressif de l'eau et de la rivière permettant de rendre celles-ci « mesurables », et par là, d'en faire des objets de débats et de décisions collectifs. Ce processus construit matériellement un espace dans lequel parvient à se mettre en place une forme de gouvernement des eaux, c'est-à-dire une certaine maîtrise de cet élément, sous certaines formes, ou le contrôle de certaines interdépendances entre le milieu aquatique et les activités humaines. Ceci suppose la production de nouvelles catégories d'action publique opératoires, susceptibles d'être utilisée par les acteurs de la mise en œuvre pour se coordonner, décider et agir sur le

[458] E. Goffmann, *Les cadres de l'expérience*, op.cit. page 31.

nouvel objet ou sur les pratiques liées qu'ils se donnent pour tâche de réguler. Cela suppose également l'affinement de ces catégories (descriptives et normatives) afin de donner aux agents de la régulation les moyens de saisir cette nouvelle réalité en situation, territoire par territoire. Des variations sont de ce fait observables dans la structure de ces catégories, telle qu'elle apparaît dans les documents comme les schémas ou les cartes. Leur contenu dépend pour beaucoup de la volonté des acteurs locaux d'intervenir ou non dans un secteur donné : en témoignent les différences perceptibles entre les chapitres du SAGE de l'Arc, le flou en matière de lutte contre les pollutions industrielles, domaine protégé de la DRIRE, contrastant avec la précision en matière de lutte contre les inondations (objectif de « crue décennale de 390 m3/seconde » à tel lieu-dit, « débit de fuite de 5 litres/seconde/hectare », etc.) ; ou, de façon comparative, le décalage entre les recommandations dans l'ensemble évasives du SAGE et l'exactitude du tracé de la cartographie des zones inondables, instrument régalien d'une politique volontariste (cartes d'aléas au 1/5000eme permettant une application *individuelle* de la réglementation par les communes).

Nous avons également pu observer que la production et l'usage de ces catégories (par le moyen concret des cartes des zones inondables, ou du bilan des pollutions de l'Arc) supposaient la réarticulation des réseaux d'action publique et le changement de leurs pratiques. Ce trait se signale de façon plus significative dans le cas de la mise en œuvre de la cartographie réglementaire, du fait des pouvoirs directs de l'État sur les réseaux de mesure et d'expertise ; on peut cependant aussi l'observer de façon plus ponctuelle et informelle, lors du changement de politique sur la rivière par les collectivités locales (contrat de rivière et impulsion d'une politique « globale »). Ceci tend à montrer que les acteurs technico-scientifiques (experts, techniciens, bureaucrates spécialisés) jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des politiques et leur transformation : chaque évolution suppose une action parallèle sur les systèmes de représentation des problèmes, que gèrent ces acteurs.

Plus spécifiquement, les cartes et schémas peuvent s'analyser comme les supports concrets de ces transformations. Ils remplissent dans ce cadre une fonction de coordination horizontale, permettant l'action collective à l'intérieur d'un univers social et administratif en forme de mosaïque[459]. Cette fonction se surrajoute à celle d'intégration

[459] Cette hypothèse avait été esquissé dans la conclusion d'un précédent article, (Politix, 1998) auquel nous renvoyons.

verticale, mise en avant par nombre d'analyses[460] et tend même à prendre une place plus importante, dans un contexte de complexification de l'action publique. Le lancement d'une nouvelle politique, comme celle relative à l'eau comme ressource collective, signifie la conquête d'un nouveau domaine d'intervention (les eaux et rivières rurales, « non-domaniales ») et nécessite de redéfinir les rôles des acteurs publics (État et collectivités locales essentiellement). Ces outils apparaissent alors comme une solution bureaucratique à la saisie hétérogène de ces situations, chaque intervenant se considérant comme le détenteur d'une représentation autorisée de la réalité. Les documents produits offrent un lieu de coordination et des moyens d'articulation de ces points de vue. Cet effet a été particulièrement souligné dans le cas du schéma (SAGE) marqué dans son contenu par la coalition d'acteur qui le porte ; mais on trouve également trace de ce type de fonctionnement dans les échanges qui se développent entre élus, fonctionnaires et techniciens autour des cartographies, des calculs et des tracés qu'elles contiennent.

Du fait de la période choisie, le rôle de ces outils de visualisation et de représentation des problèmes peut apparaître dans les deux cas modeste : la cartographie des zones inondables ne produit pas des effets immédiats sur les pratiques, pas plus que la publication du SAGE ne modifie les politiques liées à la rivière ou le type de rapports que la société locale entretient avec l'eau. Toutefois, l'objectivation par les documents d'un ensemble inédit (tels que la zone inondable ou la rivière) ouvre la possibilité d'effets orientés sur le moyen et long terme : la cartographie de la zone inondable constitue un tracé que des investissements et des équipements ultérieurs commencent à matérialiser, à l'image des digues destinées à protéger les terres situées au-delà de la limite de la « crue centennale »[461] . Ici, l'équipement inscrit dans le territoire la frontière portée sur la carte et délimite matériellement l'espace qu'elle dessine. De même le SAGE constitue un document de référence pour les acteurs territoriaux – sinon pour l'État - au travers duquel sont pensées les actions publiques relatives aux circulations d'eau dans le bassin-versant. L'efficace propre de ces outils, en tant que techniques d'objectivation, réside dans leur

[460] Outre P. Veltz déjà cité, on peut se référer à la réflexion précoce de J. Pressman et A. Wildawski sur la fonction de transfert d'information entre base et sommet de l'organisation administrative ; on trouve également chez F. Charvolin une réflexion sur la remontée d'information rendue possible par la production de documents territorialisés de synthèse.

[461] L'histoire de l'opposition des riverains agriculteurs de Berre à une digue de ce type peut se lire comme le dernier refus de matérialiser la nouvelle définition de l'inondation, et donc de la rivière. S'étendant sur plusieurs décennies, et non encore abouti, le travail de conviction (discursif et technique mais aussi politique) des responsables du syndicat intercommunal indique la masse d'efforts nécessaires pour donner corps à une nouvelle catégorie d'élément naturel.

capacité à offrir un canevas pour identifier et qualifier des problèmes, servant de guides sur le long terme aux interventions collectives.

Ces constats issus de l'étude comparative conduisent également à souligner les modalités au travers desquelles ces outils agissent. La comparaison des deux démarches fait apparaître l'importance des coalitions d'acteurs dans la conduite du processus de production d'une nouvelle réalité, soulignant le rôle des facteurs politiques au sens large. Là où l'usage de la cartographie par l'État permet l'imposition autoritaire d'une définition du problème des inondations, mobilisant des arguments technico-scientifiques qui « établissent » les faits pour fonder et légitimer l'action, la politique de la rivière promue par les collectivités territoriales doit affirmer dans la durée l'existence d'un problème et le faire reconnaître comme légitime face à des points de vue parfois opposés. De la même façon, là où l'exercice du pouvoir régalien permet une réorganisation autoritaire des réseaux de production du savoir, en faisant prévaloir de nouvelles règles et de nouvelles méthodologies, le second processus, à base locale, ne peut recourir qu'à la participation volontaire des organisations et groupes concernés - comme dans la tentative de monter un système de représentation des problèmes de pollution, appuyé sur un réseau de relations informelles. Par ailleurs, force est de constater l'écart qui sépare les deux politiques quant à leurs résultats, l'une parvenant à installer rapidement dans le champ local le monopole de l'État sur la définition de la réalité (celle de la zone inondable, fixée par un calcul et une description officialisés), la seconde peinant à faire accepter aux acteurs territoriaux et surtout étatiques une nouvelle vision des problèmes et des solutions. La possibilité d'engager un *mandat d'autorité,* selon le terme de J.G Padioleau, explique cet écart et la réussite différentielle dans la redéfinition de la réalité : l'autorité étatique peut mobiliser des ressources de légitimité suffisamment importantes pour imposer un point de vue officiel, tandis que le syndicat intercommunal doit dans le même temps accroître sa crédibilité encore vacillante, définir son objet d'intervention et le faire accepter. Dans ce dernier cas, la coordination entre les multiples acteurs de l'eau, visée initiale de la procédure CLE-SAGE, apparaît difficile à mettre en place sans le soutien de l'État, réclamant le tissage lent d'un ensemble d'accords et l'alignement progressif de points de vue divergents.

La mise en parallèle des actions menées par l'État et les collectivités locales laisse en effet entrevoir la pluralité des chemins que suit la publicisation des eaux, selon l'actieur qui y participe, la colation qu'il peut réunir et l'orientation qu'il donne à ce processus en fonction des finalités négociées dans cette coalition. Pour reprendre le terme imagé de

G. Marcou, la « trame de la gouvernance » qui se dessine autour de la nouvelle politique n'est pas la même dans les deux cas [462] : chaque processus engendre une certaine structure de mise en œuvre, mais aussi une façon spécifique de se saisir bureaucratiquement de l'eau et de représenter celle-ci dans l'espace bureaucratique puis dans la sphère publique.

Ces constats conduisent à interroger plus avant le poids des facteurs politiques dans la production et la diffusion locale des catégories d'actin publique. On peut en effet supposer que la fabrication de catégories d'action publique est à la fois orientée en fonction de politiques nationales, résultant de choix fait à ce niveau[463] mais aussi pilotée localement, c'est-à-dire dépendante de choix et d'options politiques de groupes d'acteurs qui forment le système politico-administratif propre à un territoire (choix relatifs à la place des rivières, à l'importance des thèmes environnementaux, à l'attention à accorder ou non à certaines demandes sociales, etc.).

Si le principal changement consiste bien comme on l'a montré dans la mise en circulation de nouvelles façons de percevoir et de saisir bureaucratiquement l'eau, on fait l'hypothèse qu'il ne s'agit pas d'une simple « prise en compte » par les acteurs publics de la réalité environnementale. Chaque acteur et coalition construit selon ses intérêts, ses finalités et sa rationalité propre un type d'objet d'intervention lié à l'eau - qu'il s'agisse de la « zone inondable » ou de la rivière comme nouveau socle de développement économique, en délimitant donc ses contours de façon partiellement arbitraire. Se pose alors la question de l'articulation dans ce processus de découpage et de construction institutionnelle, de la part des déterminations provenant de l'objet lui-même (« la logique de l'eau »), et de celle résultant des choix politiques (la logique des acteurs et des groupes, de leurs intérêts)

Pour poursuivre notre investigation dans ce sens, il apparaît nécessaire à présent de faire varier les contextes et les configurations d'acteurs, seule méthode à même de donner à voir les facteurs agissant et leur poids respectifs.

---

[462] Marcou, G. (1996). Gouverner les villes par le droit. CURAPP *La gouvernabilité.* Amiens, PUF**:** 174-205 «la trame de gouvernance urbaine [se définit] comme l'ensemble des institutions de gouvernement et des commuanutés de toute nature (civile, économique, professionnelle, ou autre) qui participent au développement urbain, ainsi que la combinaison des structures et des rôles auxquels elles donnent lieu dans l'espace urbain.».. trame particulière à chaque ville et métroppole (182).

[463] En particulier le choix de la « crue centennale » comme référence, exprimant un arbitrage entre impératifs de sécurité et impératifs de développement économique et urbain. Sur ce point voir J. P Le Bourhis, C. Bayet, 2001, op. cit.

Pour ce faire, nous devons déplacer l'enquête vers d'autres sites de recherche, afin de remettre en perspective la situation décrite dans l'étude monographique et poser de nouvelles questions : comment se fait le tissage particulier de la « trame de gouvernance » dans le domaine de l'eau, territoire par territoire, mais aussi quelles modifications infrastructurelles sont communes à ceux-ci ?

QUATRIEME PARTIE

LE GOUVERNEMENT TERRITORIAL DES EAUX

La présente partie élargit le cadre d'analyse du changement dans les politiques publiques relatives à l'eau et vise à généraliser les résultats établis dans les parties précedentes. Complétant l'étude monographique que nous avons conduite jusque-là, l'enquête comparative de nouveaux territoires a pour but d'en valider plus largement les résultats mais aussi de faire apparaître des régularités entre processus étudiés, de façon à tracer un portrait plus complet du processus de publicisation des eaux en France. Tout en s'efforçant de décrire précisément chaque contexte local afin d'en rendre la spécificité, il s'agit de s'interroger sur les transformations infrastructurelles de l'action publique dans l'espace national, mutations qui accompagnent l'évolution du statut collectif de l'eau et l'accroissement des interactions entre cet élément physique et les activités humaines.

A cette fin, la grille d'analyse employée jusques là doit être adaptée pour pouvoir prendre en charge la description de cas où se révèlent des configurations variées d'acteurs bureaucratiques et de forces politiques, agissant dans des situations naturelles et sociales spécifiques. Ele doit aussi aider à dessiner un modèle transversal susceptible de rendre compte des formes d'évolution observées. Reprenant la dernière sous-hypothèse exposée dans notre introduction, la présente partie tente de démontrer que ces évolutions peuvent se comprendre comme autant de *trajectoires d'apprentissage politiquement orientées* de l'action publique. Nous avons montré dans la partie précédente que le changement dans les politiques pouvait se définir comme une série de transformations dans les outils de visualisation des problemes publics, dans la forme des réseaux d'action publique dans lesquels ceux-ci sont intégrés et dans leurs façon d'intervenir. Cette forme d'apprentissage conduit à la fabrication d'identités bureaucratiques de l'eau, permettant aux organisations concernées de se saisir de cet élément et de réguler en situation les interactions perçues comme problématiques (inondations ou pollutions). La quatrième sous-hypothèse pose que cet apprentissage entraîne nécessairement des choix de valeurs et donne de ce fait une orientation proprement politique à la fabrication de nouvelle

catégories d'action publique, y compris au niveau local. Le processus de publicisation se comprend alors comme le résultat de différentes *trajectoires d'apprentissage*, déterminées par les choix de coalitions d'acteurs (politiquement non neutres) propres à chaque territoire. Au travers des cas étudiés, on doit donc pouvoir distinguer plusieurs formes de publicisation de l'eau, qui opérent des formes de réductions spécifiques de la complexité des questions relatives à l'eau : l'eau comme « patrimoine commun », selon le programme d'action défini par la loi de janvier 1992, conduit à des objets d'intervention différenciés et à la mise en place de configurations de mise en œuvre et de représentations des problèmes publics. Ce développement de l'infrastructure d'action publique peut se relier d'une part aux réseaux et cadres politico-administratifs préexistants, d'autre part aux éventuelles évolutions des rapports entre ces acteurs.

La validité de ces affirmations sera évaluée dans les deux dernières parties de la thèse, au travers d'une analyse parallèle de deux nouveaux territoires (rivière Drôme, marais de l'Audomarois). Ceux-ci ont été volontairement choisis pour leur caractéristiques fortement contrastées par rapport à la situation prévalant dans les Bouches-du-Rhône et sur l'Arc provençal. Le dispositif comparatif a en effet ici pour principale fonction de faire apparaître ce qui relève de phénomènes locaux et ce que l'on peut attribuer à des processus plus généraux, indépendants des idyosyncrasies propres à un espace donné. Il ne s'agissait donc pas, dans la sélection de ces terrains, de viser une comparaison systématique terme à terme des configurations représentatives ou idéal-typiques. Il fallait seulement pouvoir tisser au travers de la description de territoires très variés, un réseau suffisamment dense de faits pour composer un tableau réaliste des évolutions au plan national. L'analyse offerte ici ne prétend donc pas englober la grande diversité des situations socio-naturelles en France, mais uniquement vérifier la validité, sur plusieurs cas, d'un modèle explicatif. Tout au plus, les cas étudiés offrent-ils, en complement, un éclairage sur les situations des régions méditerranéennes (Arc), sur certains aspects des problèmes se posant en montagne (Drôme) et sur le cas des marais et zones humides (Audomarois). Un portrait plus complet, à visée exhaustive, devrait inclure l'étude du Sud-ouest (problèmes de pénurie d'eau), celle de l'Ouest breton (pollution agricole massive des eaux potables), et celle des rivières exploitées pour la production d'hydroélectricité (Dordogne par exemple).

Les deux territoires étudiés tout au long des quatirème et cinquième parties peuvent être rapidement décrits ici, avant leur analyse plus détaillée au chapitre 9. Le premier concerne le bassin-versant de l'Aa, rivière située dans la partie nord de la France (aux

alentours de Saint-Omer, région Nord-Pas-de-Calais), dans une zone où les préoccupations liées à l'eau sont multiples et découlent d'usages très diversifiés de la ressource. Alimentant un marais (l'Audomarois), la rivière et ses eaux font l'objet d'usages agricoles, touristiques et industriels ; elles sont également utilisées par un canal de navigation de dimension nationale et pour la production d'eau potable. Le second cas étudié couvre le bassin-versant de la Drôme, un affluent du Rhône, et offre la possibilité d'étudier une configuration marquée par des pénuries d'eau (zone d'agriculture intensive), la présence d'espaces naturels préservés et des problèmes d'inondations et d'extractions de granulats (graviers utilisés pour la construction).

Dans les deux cas, des efforts pour promouvoir une politique publique locale de l'eau existent dans les années quatre-vingt et conduisent à l'application locale de procédures de « gestion équilibrée » (CLE-SAGE), en application de la loi sur l'eau de janvier 1992. Ils présentent donc un profil comparable sous le rapport de l'évolution ds politiques, et permettent d'étudier sur une durée suffisamment longue les processus à l'œuvre. Le tableau et la carte suivant donnent les principales informations concernant ces cas et leur localisation sur le territoire.

Bassin – versant	L'Aa - Marais audomarois	La Drôme	*L'Arc (pour mémoire)*
Département(s)	Nord Pas-de-Calais	Drôme	*Var* *Bouches-du-Rhône*
Superficie	550 km²	750 km²	*727 km²*
Communes Concernées	72	35	*30*
Structures pilotes	Parc Naturel Régional de l'Audomarois (Région et divers communes)	Districts (syndicat mixte Conseil Général et Communes)	*SABA* *Syndicat intercommunal (surtout communes riveraines)*
Principaux intérêts sociaux et économiques	protection de la nature ; grandes industries ; agriculture locale ; distribution d'eau ; tourisme	tourisme rural ; monde agricole ; industrie du bâtiment (extraction de graviers)	*propriétés riveraines ; cadre de vie ; pêcheurs ; div. entreprises ; services d'assainissement*
Historique succinct de la gestion intégrée de l'eau (date d'émergence ; institutionnalisation ; CLE et SAGE)	1988 1988 1992 (lancement SAGE) 1995 (CLE) 2003 (SAGE)	1984 1987 (contrat de rivière) 1991 (lancement SAGE) 1994 (CLE) 1997 (SAGE)	*1982 (syndicat intercommunal)* *1984 (Contrat de rivière)* *1992 (lancement SAGE)* *1999 (SAGE)*

CARTE DES ZONES ÉTUDIÉES

les zones en bleu représentent d'autres territoires couverts par des SAGE en France (Ministère de l'environnement 2003)

La présente quatrième partie vise à décrire comment se constitue, sur la longue durée, le système d'acteurs des politiques de l'eau dans ces deux territoires, avant que prenne place une reconfiguration majeure de ce système au tournant des années quatre-vingt-dix (en partie, mais pas uniquement, sous l'impulsion de l'administration centrale et de la loi de

1992). Elle offre à cette fin un relevé des situations socio-naturelles, des réseaux d'action publique imbriqués autour de l'eau, de leur ancrage sociohistorique et matériel.

Le chapitre 9 décrira les formes prises dans chaque territoire par les politiques de l'eau, en se concentrant sur la période pré-1990, date à partir de laquelle des ruptures importantes ont lieu dans les deux cas. Comme dans l'étude monographique exposée précédemment, ce chapitre mettra l'accent sur les facteurs structurant les réseaux d'action publique à titre principal, c'est-à-dire les acteurs « propriétaires » du problème de l'eau (au sens de Gusfield) et les effets d'entredefinition entre système de représentation des problèmes publics et système de mise en œuvre. Nous tenterons de montrer que les politiques réelles de l'eau à l'échelon local se sont définies traditionnellement via un processus de publicisation continu de différents *types d'eau*, correspondant à une évolution longue de l'action publique construite autour de l'exploitation des ressources naturelles.

Le chapitre 10 a pour but de décrire comment ces politiques, dans chaque territoire, ont construit des objets d'intervention différents, liés à la plus ou moins forte prédominance historique d'un acteur, et à la représentation du problème qu'il a pu imposer territorialement. Cet aperçu offrira aussi un portait plus complexe de ce que l'on place sous l'intitulé « politique de l'eau » en France, dont le singulier masque trop souvent une diversité rarement analysée.

Chapitre 9

Situations et acteurs de la politique de l'eau

Ce chapitre a pour objectif de préciser le rôle des réseaux d'action publique dans l'orientation des politiques de l'eau, grâce à l'étude parallèle de situations territoriales différenciées. En se concentrant sur la période précédant la loi sur l'eau de janvier 1992, pivot de la nouvelle politique, on vise à décrire comment ces réseaux territoriaux ont formaté historiquement leurs objets d'intervention, conduisant à des variations ou des régularités observables liées aux contextes administratifs et socionaturels variés que l'on a choisi. À partir de ces données, saisies dans un cadre comparatif, on souhaite éclairer les relations entre trois types de variables : la configuration de ces réseaux dans un espace et un système politico-administratif propre à chaque terrain, les types d'eaux spécifiques qu'ils constituent et les problèmes qui sont pensés et catégorisés par la bureaucratie locale.

On procédera tout d'abord à cette exploration en décrivant les situations de gestion de l'eau et ses principaux usages dans les territoires considérés (section 1). L'objectif est ici avant tout de livrer les informations nécessaires à la compréhension des terrains considérés ; mais il est aussi de donner un aperçu des problèmes perçus par la société locale comme appelant une intervention collective, en désignant notamment certaines interdépendances hydrauliques comme étant à l'origine de nuisances.

Une fois ces repères posés, on décrira dans chaque cas comment s'organise l'action publique autour de l'eau, c'est-à-dire quels sont les différents réseaux d'acteurs engagés dans la gestion de certains types d'eaux (section 2). On mettra ici en lumière les liens entre acteurs et les regroupements qu'ils forment en promouvant une certaine forme de publicisation de l'élément naturel ; on décrira en particulier les coalitions, montées autour d'un ou plusieurs acteurs-pivots, à l'origine de la structuration de l'action collective sur l'eau, via une série de choix et d'investissements publics orientés.

Dans ce chapitre comme dans ceux qui suivent, la démonstration prendra appui sur l'exposé des résultats relatifs à chaque cas, traités séparément ; ce traitement en parallèle doit permettre à la fois de valider et de généraliser les hypothèses avancées dans la monographie, et de faire apparaître des facteurs de différenciation des processus. Ces fils d'analyses seront reliés entre eux dans les parties conclusives, qui synthétisent ces apports empiriques et les rapportent aux résultats antérieurs de l'étude monographique.

Section 1 Eclairages sur la complexité des objets hydrauliques

L'action publique dans le domaine de l'eau est dépendante du territoire dans lequel elle s'inscrit, qui forme le cadre concret d'intervention des agents chargés de la mise en œuvre des politiques. En chaque cas, les phénomènes et les situations qu'ils ont à réguler se définissent par des traits géographiques, hydrographiques, socio-économiques spécifiques, éléments qui déterminent en partie la forme des configurations de réseaux que l'on étudie. Avant d'aller plus avant dans la description de ces réseaux d'action publique, il faut se demander quelle est la place de l'eau dans le territoire et dans la société locale, c'est-à-dire quelles sont les principales liaisons que celle-ci opère entre acteurs, et qui sont, selon des modalités différentes, perçues publiquement.

Il ne s'agit donc pas de décrire le *cadre spatial* des politiques, en en faisant une sorte de socle matériel de l'action publique, préparant une analyse séparée des facteurs *sociaux* et *politiques*. La distance critique vis-à-vis des descriptions objectivistes de la réalité (cartes, descriptions géographiques, statistiques ou synthèses administratives) et des « *synthèses* » est nécessaire ici aussi - comme l'a montrée la deuxième partie[464]. Le formatage politique et administratif des descriptions géographiques impose la prudence. Nous nous concentrerons donc sur un aspect particulier des entités aquatiques étudiées, en portant attention aux interdépendances qu'elles créent et qui sont perçues comme telles par la société locale : quelle identité locale est attribuée aux objets aquatiques concernés (rivière, marais, nappes.), comment sont pensées les relations entre ceux-ci et les activités humaines correspondantes, quelles interactions sont jugées problématiques par la société locale et appellent une régulation collective.

[464] Voir en particulier le prologue de cette deuxième partie ; le même exercice pourrait être d'ailleurs répété pour les deux nouveaux cas ; là aussi (quoique différemment) le récit public et bureaucratique construit l'eau ou les rivières comme des entités signifiantes à partir d'une réalité locale confuse quand au statut de l'eau dans le territoire.

A. L'Audomarois, ou l'entremêlement des eaux, des territories et des activités

À l'inverse de la situation étudiée dans les Bouches-du-Rhône, la présence de l'eau dans le territoire s'impose comme une caractéristique centrale du bassin-versant de la rivière Aa. Pour cette même raison, ce bassin est d'ailleurs très difficile à définir. Le continuum hydrographique créé par les circulations importantes entre masses d'eau ne permet pas d'isoler aisément des entités distinctes (comme dans le cas des rivières insérées dans une vallée). Outre les interconnections ordinaires entre eaux souterraines et eaux superficielles, la rivière Aa coule en effet dans le marais audomarois (aux environs de Saint-Omer), lui-même traversé par un canal de navigation, qui rejoint la mer mais relie aussi à son amont plusieurs bassins-versants. Par ailleurs, un autre réseau hydraulique d'exportation d'eau potable relie la zone aux agglomérations de Dunkerque et Lille, coupant là aussi les limites hydrographiques. Le cadre de traitement des problèmes d'eau apparaît donc à la fois très large et mouvant, selon la façon dont « l'eau » est définie : se saisir d'une question à un endroit peut renvoyer à des phénomènes et des capacités interventions très lointaines. Du fait de l'artificialisation du réseau, ce cadre est en partie déterminé par les choix propres des systèmes de gestion correspondant (voies navigables, compagnies d'eau), qui déterminent les circulations d'eau et par conséquent l'état et les relations entre différentes masses d'eau (entre canal et marais, en fonction des exigences de la navigation ; ou entre la nappe et la rivière, en fonction des prélèvements d'eaux souterraines). Contrairement au territoire « à l'écart » que constitue la rivière méditerranéenne, l'Aa et les eaux de son bassin-versant apparaissent fortement insérés dans l'économie et la société, et sont perçus comme des objets de gestion et de contrôle. La « logique de l'eau », imposant d'elle-même un certain ordre hydraulique est inopérante dans ce contexte naturel largement refaçonné[465]. Le fonctionnement du système hydraulique apparaît directement comme le produit de décisions humaines : « *Vous prenez de l'eau à Cambrai, sur l'Escaut*, et *vous l'amenez naturellement -entre guillemets parce que toutes ces rivières-là sont canalisées en Belgique ou à Dunkerque, du simple fait que vous jouez ou non sur une vanne* (agent DIREN)

[465] Il faut également rajouter que le marais, comme l'Aa font l'objet d'une gestion, plus ou moins attentive, du fait de l'existence d'un système de vannage permettant de contrôler la circulation des eaux. Dans la partie amont de l'Aa, ce système est en partie a l'abandon par désintérêt des propriétaire. La situation se rapproche ici de celle de la rivière du Sud.

La reconnaissance de ce caractère artificiel offre donc à l'analyse un cas limite par rapport à d'autres situations où, à un degré moindre, transparaît le caractère composite de « *l'environnement* » support de l'action publique. Plus nettement socionaturelle que naturelle, la logique de l'eau, en tant que fluide hydraulique, apparaît ici de façon évidente étroitement imbriquée à des logiques d'intervention humaines. À l'intérieur de ce continuum hydraulique, on peut distinguer trois sous-ensemble aquatiques relativement homogènes, sous le rapport des eaux qu'ils véhiculent et de la nature des problèmes posés.

Le « *marais de l'Audomarois* » forme le premier et le plus visible de ces sous-ensembles du fait de sa forte identité culturelle. L'attention de l'observateur est attirée par la masse d'information documentant sa nature, son fonctionnement et les relations très anciennes dont il est le lieu, depuis le VIIème siècle, entre l'eau, les hommes et le territoire qu'ils occupent. L'ancienneté et la permanence dans le temps du contrôle des eaux en font des objets d'investigation privilégiés, produisant archives et documentations diverses, études historiques ou plus récemment ethnographiques sur la zone. À l'époque contemporaine, la plupart des descriptions que l'on peut trouver dans cette littérature se rejoignent, pour dessiner l'image d'une zone d'agglomérations et d'industries. Celles-ci enserrent le marais, dont les usages apparaîssent de ce fait multiples : l'Audomarois est à la fois un territoire cultivé (maraîchage et production de choux-fleurs, céréales, élevages), une zone d'habitation (des maisons traditionnelles aux campings et *mobile home*), un lieu de tourisme (pour les loisirs fluviaux, les promeneurs, les chasseurs et pêcheurs), enfin une zone naturelle pour partie (réserve naturelle dite du « *Romelaere* »). Cette accumulation est perçue comme la cause principale des conflits entre usagers, du fait de l'exiguïté du marais (à peine quelques kilomètres carré) qui fait se croiser des groupes de populations très différents, dotés d'exigences contradictoires vis-à-vis du milieu. Les 160 kilomètres de canaux qui traversent la zone permettent la gestion des niveaux d'eaux, la circulation des barques de loisirs, mais aussi véhiculent les effluents d'activités agricoles, touristiques et industrielles très présentes[466].

Le marais est traversé par deux réseaux hydrauliques artificiels qui forment un second sous-ensemble qui présente la particularité de s'étendre au-delà de la zone géographique étudiée. Un réseau d'alimentation en eau potable achemine l'eau de la « *nappe de la*

[466] On trouve plus d'une dizaine d'usines de grande taille aux abords du marais, relevant du régime des installations classées : papeterie, brasseries, verreries cristalleries.

Craie », située sous le bassin-versant de l'Aa, vers les grandes agglomérations de la région (Dunkerque et Lille)[467] ; un réseau de navigation intérieure, en place depuis le XVIIeme siècle, relie les centres industriels du bassin minier, situé à l'ouest de l'Aa, à la mer, en traversant le marais et la plupart des rivières de la région (Lys, Aa, Scarpe, Escaut). De façon contrastée, par rapport au marais et à l'attention que lui accorde la société locale, ces grands équipements hydrauliques sont des objets culturellement peu visibles : malgré leur taille et leur importance, ils relèvent de la sphère technique, ce qui tend à les rendre étrangers à la société locale - qu'il s'agisse des riverains directs ou *a fortiori* des habitants plus éloignés de ces réseaux [468]. De fait, leur existence publique est plus discrète, lorsqu'on la mesure aux documents, descriptions ou études les concernant ; les seules informations relatives à ces équipements et accessibles au public se localisent dans des institutions techniques, qui communiquent peu avec le grand public (par exemple l'Agence de l'Eau Artois-Picardie). En définitive ce n'est que lorsque ces eaux artificialisées entrent en contact avec les autres eaux, de façon problématique, qu'il y a engendrement de discours et de représentations publiques[469]. Ainsi, le « *bon* » niveau du marais audomarois et, par ricochet du Canal, est régulièrement l'objet de débats qui problématisent publiquement l'ensemble des eaux, y compris artificialisées qui le détermine : les questionnements portent indissociablement sur le débit « naturel » de l'Aa (en partie dépendant de vannages), le niveau de la nappe (lui-même lié aux volumes captés et exportés pour l'eau potable), et sur la « bonne » cote du Canal, qui doit aussi répondre aux exigences de la navigation ou de la lutte contre les crues [470]. De même, les transformations subies par certaines rivières engendrent des protestations publiques – visant à limiter les prélèvements d'eau. C'est le cas en particulier pour un affluent de l'Aa

---

[467] Ces exportations d'eau traduisent les dèséquilibres de la région Nord-Pas-de-Calais en matière de répartition des ressources hydrauliques et de distribution des zones de développement urbain et économique. Située dans un polder, la ville de Dunkerque est presque entièrement dépendante de sources d'alimentation extérieure pour son eau potable (en particulier du " *château d'eau* " de l'Audomarois) . Lille dispose de davantage de ressources mais le developpement de l'agglomération les rend progressivement insuffisantes.

[468] La coupure est symbolique mais s'enracine dans des éléments autant matériels que juridiques : le canal s'inscrit dans le territoire à la façon d'une autoroute en s'y imposant plus qu'en s'y associant ; son lit et ses berges appartenant en droit au domaine public, il n'y a pas de riverains directs, comme cela peut être le cas avec les rivières. De son côté, le réseau d'eau potable est sous le contrôle exclusif des collevtivités locales et de leurs sociétés productrices d'eau. .

[469] De façon concrète, ces représentations publiques apparaissent au travers des questions posées de façon récurrente dans les débats publics, signe d'une préoccupation partagée ; ces points sont d'ailleurs abordés dans les documents de diagnostics et souvent évoqués en premier dans les entretiens avec des représentants officiels (élus, associatifs, unions et syndicats).

[470] Le marais peut par ailleurs être utilisé en cas de crue comme une « *zone tampon* », pour éviter des débordements du canal dans des agglomérations riveraines du cours d'eau.

dont le cours naturel tend à s'inverser (de l'aval vers l'amont) du fait de pompages trop importants ; d'autres critique naissent également suite à la baisse des résurgences d'eau (phénomène d'artésianité) qui tendent à disparaître pour les mêmes raisons (« *surexploitation* » des nappes) [471].

Un dernier sous-ensemble aquatique est constitué par le bassin-versant amont de la rivière Aa, dans la partie rurale qui se trouve au sud du marais audomarois. Le cours d'eau est ici « *non domanial* » sur une distance de cinquante kilomètres, ce qui signifie qu'il est pour l'essentiel approprié privativement par ses riverains (berges et lit), même si l'eau qui y circule demeure une *chose commune*. Découpée en autant de parcelles qu'il existe de propriétés riveraines, la rivière ne constitue pas une entité très visible dans le territoire ni dans la culture de la société locale. L'Aa amont ne fait pas l'objet de revendications, de discours ni de programmes d'action publics. Seuls quelques utilisateurs minoritaires de la ressources, comme les pêcheurs, développpent des actions sur l'ensemble du cours d'eau (gestion du patrimoine piscicole), ou de façon également exceptionnelle, les autorités publiques, lors de problèmes critiques d'inondation (travaux d'entretien ponctuels). Mais aucune collectivité locale, seule ou en syndicat ne développe de programme d'action spécifique et continu sur cet espace. Cette portion de territoire aquatique, à la différence des deux autres, est donc dépourvue de structure institutionnelle suceptible d'offfrir une définition et une prise en charge des problèmes publics liés à l'eau.

B. La Drôme, ou la primauté de la logique hydraulique

A contrario du cas précédent, la Drôme apparaît conforme au modèle idéal de la rivière, épine dorsale d'une vallée qui se découpe visiblement dans le territoire et forme une entité identifiable. Celle-ci s'étend en effet d'un seul tenant sur une centaine de kilomètres, selon un axe est-ouest, depuis la source de la rivière dans le massif du Diois (Pré-alpes du sud) jusqu'au Rhône, à 15 km au sud de Valence. La carte du bassin-versant montre donc une entité cohérente, aux bords nets, constituée des affluents et du cours d'eau principal. La logique naturelle, gravitaire, de la goutte d'eau n'est ici remise

[471] Zone d'artésianité où l'eau remonte à la surface du sol du fait d'une pression provoquée par un passage de la nappe phréatique sous une couche géologique imperméable. Du fait de cette particularité géologique, les échanges entre eaux souterraines et eaux de surface ne s'opèrent pas dans le sens généralement perçu comme " naturel " (de haut en bas) mais également en sens inverse, les eaux souterraines soutenant et poussant " naturellement " les eaux de surface.

en cause par aucun réseau artificiel, opérant des transferts entre bassin-versant. Seuls des échanges souterrains écornent à la marge ce schéma idéal, du fait de zones karstiques (au nord et au sud, reliant le bassin-versant de la Drôme à des entités hydrauliques voisines par des circulations souterraines) et à la jonction des nappes alluviale du Rhône et de la Drôme, autour de la confluence.

Ce caractère d'évidence de l'entité hydrologique n'a cependant pas pour effet direct de lui conférer une identité culturelle forte. Le cours d'eau demeure un objet flou pour la société locale, qui le perçoit de façon morcelée, autant sous le rapport de l'espace que celui des activités. De façon similaire à la situation de l'Arc, autre rivière méditerranéenne, la Drôme reste une entité territoriale mal identifiée jusques dans les années quatre-vingt. Certes, la rivière est visible, placée au centre de la vallée, et elle bénéficie du poids symbolique attaché à son nom (celui du département). Mais ces attributs ne suffisent pas à compenser les effets des usages prédominants de la rivière avant 1990, qui tendent à faire de celle-ci plus un moyen qu'une fin et à effacer son identité propre. La Drôme est d'abord perçue au travers de ses fonctions principales pour la collectivité, l'évacuation des eaux usées (égouts des collectivités locales), l'alimentation en eau pour l'irrigation et l'extraction des graviers. Du fait de l'importance et de l'impact de ses usages, la rivière appapraît nécessairement davantage comme une canalisation, ou une carrière de granulats, que comme un « *milieu aquatique* ». Par ailleurs, les pratiques liées à la rivière (baignade, sports nautiques) et susceptibles de renforcer l'identité du lieu sont limitées dans leur extension par la prédominance accordées collectiviement (publiquement) aux usages précités, qui s'imposent à tous les autres : la qualité des eaux est souvent très dégradée du fait des eaux usées, ce qui interdit la baignade ; les prélèvement pour l''irrigation provoquent certaines années l'assèchement du cours d'eau, etc.

Les perceptions du cours d'eau s'organisent également autour d'une division amont-aval très marquée, découpe du territoire qui l'emporte sur celui d'un bassin-versant saisi dans son ensemble, de la source à la confluence avec le Rhône. Saisie au prisme de ces perceptions, le bassin-versant et la rivière sont généralement divisés en deux sous-

entités : la rivière de montagne s'oppose à la rivière de plaine[472], les paysages de l'amont de Crest, les massifs du Vercors et du Diois à ceux des environs du Rhône, une économie rurale peu développée à une économie de croissance, liée aux agglomérations (la plaine ne représente que 10 % du bassin-versant mais regroupe 60 % de ses habitants). Ce cadre particulièrement prégnant organise aussi le traitement public du cours d'eau : les problèmes de l'amont (inondations torrentielles) ne sont pas ceux de l'aval (irrigation, érosion) et semblent renvoyer à deux rivières séparées.

Dans l'ensemble, peu de questions cependant sont perçues comme appelant à une régulation collective et celles-ci ne viennent que des aspects très particuliers de la gestion de la rivière. Il s'agit d'une part du niveau de la rivière et de son débit, qui fait l'objet de demandes contradictoires entre agriculteurs et autres usagers ; d'autre part, de l'extraction ou du maintien des graviers dans le lit de la rivière, qui suscite également d'importantes controverses locales.

Dans le premier cas, le volume d'eau transporté par la rivière est placé au centre de l'attention. Les conflits portent sur les volumes à allouer à l'agriculture irriguée, face aux exigences souvent négligées des autres usages (baignades, sports nautiques, pêche). Dans le second cas, c'est la question du « niveau normal » du lit de la rivière qui fait l'objet de disputes, visant essentiellement les entreprises qui extraient les gravats de la Drôme. Ce niveau du lit dépend en effet de la masse de graviers qui s'y trouve et a des conséquences importantes pour de nombreux acteurs : trop de graviers en un endroit conduisant à un réhaussement du niveau de la rivière et à des inondations ; trop peu, et la nappe alluviale s'abaisse et les pompages d'eau deviennent difficiles, voire impossibles. Par ailleurs, l'absence de graviers à la base de certains ouvrages (ponts, digues) les frragilise et peut conduire à leur effondrement, comme cela fut le cas pour une pile de pont ou pour plusieurs digues. La question est cependant très complexe dans la mesure où le volume de granulats est lui-même dépendant des apports « *naturels* » de l'érosion amont (amenant des matériaux solides dans la Drôme) et de l'exploitation qui en est faite. Ces deux

[472] On retrouvera encore cette formulation dans le SAGE, où la tension entre territoires est traduite dans le registre des « *liens* » et de « l'articulation »: « *Sur le plan économique, le bassin s'articule autour de trois pôles [Livron-Loriol ; Crest, relié à Valence ; Die, à l'amont). Malgré cette diversité, le périmètre du S.A.G.E. correspond à une unité «Vallée de la Drôme» fortement ressentie : localement parce que la rivière est le lien entre la vallée du Rhône et l'arrière-pays montagneux, mais également au-delà des limites du bassin versant, la vallée de la Drôme étant considérée comme le coeur du département* »

facteurs sont à leur tour liés à l'action d'autres variables, à la fois naturelles et humaines, à une échelle bien au-delà du territoire Drômois[473].

Ce dernier exemple montre qu'au-delà de la rivière, c'est un objet naturel plus large, incluant le lit et les graviers, qui se trouve concerné par les problèmes dits « *de l'eau* ». Dans ce cas, la spécificité de la situation de gestion est que l'extention des controverses est toujours possible, en particulier par l'intervention d'éléments hors du domaine aquatique *stricto sensu*. Les problèmes de la gestion de l'eau peuvent aussi toucher, par la configuration même de l'objet rivière, à l'espace physique du cours d'eau, aux axes de déplacement des graviers, aux phénomènes d'érosion en maont. La « logique de la goutte d'eau » que doit respecter l'action publique et qui doit lui servir de guide se complète ici d'une « logique du granulat », qui n'est pas moins prégnante.

Section 2 Eaux et réseaux d'action publique

Malgré leur caractère enchevêtré, les actions publiques de régulation des eaux, leur logique et leurs effets peuvent mieux se comprendre si on s'attache à décrire les réseaux d'acteurs qui sont concrètement impliqués, en se fondant sur l'observation de chaque situation territoriale. Ces réseaux peuvent être définis comme des groupements d'intervenants, publics et privés, engagés dans la conduite d'une ou plusieurs actions collectives, autour d'une composante ou d'une partie du cycle hydrologique constituée en enjeu commun[474]. En décrivant successivement ces assemblages dans les deux terrains étudiés, il est possible de livrer une cartographie différenciée des systèmes de mise en œuvre réel des politiques de l'eau, sans en dissimuler la dimension fortement « *mosaïque* » qui résulte de leur évolution sociohistorique et de leur ancrage matériel, variable selon les configurations géographiques. La *comparaison* peut alors faire apparaître les effets entrelacés de l'histoire et des conditions socionaturelles propres à un territoire, édifiant un système d'action spécifique à chaque lieu. La *mise en relation* des deux cas étudiés peut, quand à elle, permettre d'éclairer les traits communs à ces ensembles composites, révélant des régularités dans les logiques d'action à l'œuvre, par-delà le jeu des contingences locales. Dans les deux cas, la situation décrite est celle

[473] L'apport de graviers issu de l'érosion amont dépend en portie de politiques publiques comme celle des services de la Restauration des terrains en montagne (Ministère de l'Agriculture) qui s'efforcent depuis le 19ème siècle de lutter contre cette érosion ; par ailleurs, la demande de granulats et les volumes extraits sont liés aux politiques d'aménagement (batîments, routes, TGV) qui en font une consommation massive.

antérieure à l'émergence d'une problématique « *d'eau globale* », qui survient durant la seconde moitié des années quatre-vingt.

A. Audomarois :

Plus encore que dans le cas de l'Arc, la cartographie institutionnelle du bassin-versant de l'Aa révèle la complexité du gouvernement local de l'eau. Considérée « *à plat* », sous forme de liste, la multitude des organisations et la superposition de leurs zones de compétences et d'intervention sont frappantes. Un rapide survol de cet ensemble est par conséquent utile pour la compréhension des analyses qui suivent. Le territoire hydrographique concerné[475] est couvert par plus de soixante-dix communes, pour la plupart se trouvant à l'amont, en zone rurale, tandis que l'agglomération de Saint-Omer (5 communes) représente plus de la moitié de la population totale.[476] La carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) actifs durant les années quatre-vingt révèle l'existence de plusieurs regroupements situés pour la plupart à l'aval de l'Aa, autour du marais et de Saint-Omer et se consacrant quasi exclusivement à la production et à la distribution d'eau potable, ou à l'assainissement. Le district de Saint-Omer, crée en 1972 (et devenu par la suite Communauté d'Agglomération de St Omer - CASO) constitue la principale entité intercommunale à vocation généraliste dans cette zone (avec des compétences en matière de développement local, d'aménagement du territoire et d'eau). Un autre regroupement intercommunal important mais à vocation plus limitée, est constitué par le Parc Naturel Régional Audomarois (PNR), branche locale, sous la forme d'un syndicat mixte, du Parc naturel qui couvre l'ensemble de la Région du Nord pas de Calais en reliant plusieurs territoires dispersés. Le territoire aquatique est à cheval entre deux départements (Nord et Pas-de-Calais), avec une nette prépondérance du premier, où se situent 90 % des communes. Mais celui-ci, comme le département voisin du Nord, n'intervient que de façon financière, pour l'essentiel, en subventionnant des

---

[474] On reprend ici la définition large et à visée heuristique des réseaux d'action publique que l'on a utilisé dans la deuxième partie.

[475] Celui-ci englobe le bassin-versant de l'Aa, la zone du marais que la rivière alimente, et la partie du canal qui y correspond. On utilise pour plus de facilité et de clarté le périmètre ultérieurement défini comme étant celui du SAGE. Ceci ne présente pas d'inconvénient pour la démonstration que l'on veut faire ici, puisqu'elle permet d'inclure tous les acteurs territoriaux que l'on souhaite étudier. Des acteurs majeurs, comme le syndicat des eaux du Nord (SIDEN), bien qu'étranger à ce périmètre entrent dans l'analyse par leur relais local (Compagnies d'eau implatées autour du marais).

[476] Nous renvoyons pour les détails des compétences et missions de ces acteurs aux encadrés et informations livrées dans le chapitre correspondant de la deuxième partie.

travaux publics et diverses opérations. L'État est également très présent dans ce système de gestion, au travers de ses services administraitfs déconcentrés. Ceux-ci découpent la zone en trois territoires de compétences : le canal, partie du domaine public fluvial, sous le contrôle du Service de la Navigation (rattaché au Ministère de l'Equipement) ; l'Aa amont, sous l'autorité de la DDE ; les eaux non-domaniales du marais, qui relevent de la DDAF. Enfin, divers établissements publics agissent également à des échelons spécifiques : l'Agence de l'eau Artois-Picardie sur la circonscription de bassin correspondante ; les services de l'environnement (DRAE puis DIREN) au niveau régional..

Ces différents acteurs mènent des opérations de régulations multiples en lien avec l'eau, de façon isolée, ou partiellement en collaboration avec d'autres. La place centrale qu'occupe l'élément aquatique dans la vie locale, se traduit en effet par l'ancienneté et le nombre de ces entreprises collectives de régulation, qui sont mises en lumière cursivement, en suivant l'ordre chronologique. Cinq grands ensembles d'acteurs sont ainsi engagés dans la production d'actions publiques visant à encadrer les interactions entre activités humaines et milieux aquatiques.

La régulation des niveaux d'eau

L'aménagement hydraulique de la partie aval du bassin de l'Aa (marais audomarois), constitue l'entreprise la plus ancienne de régulation des eaux dans le territoire étudié, selon les traces historiques conservées. On se concentrera ici sur cette portion de territoire, les autres zones, notamment l'amont de l'Aa, n'ayant pas fait l'objet jusqu'à récemment de réels programmes d'intervention publics dans ce domaine. Ils se rapprochent de ce point de vue de la situation de la plupart des petits cours d'eaux ruraux, dont l'Arc nous a déjà fourni un exemple.

Dans le marais, l'action collective de contrôle des flux et des niveaux d'eaux vise dès son origine (7ème siècle) l'installation et le maintien d'une activité agricole, progressivement développée autour des productions maraîchères. Zone située au niveau de la mer, la région ne peut être mis en culture qu'après cette « poldérisation » de l'espace, libérant progressivement des terres gagnées sur l'eau en asséchant et en canalisant la plaine inondée que constitue la Flandres maritime. Cette entreprise de domestication des eaux se poursuit durant plusieurs siècles et conduit à une extension progressive du périmètre asséché, particulièrement conséquente au XIIIème siècle, après

l'importation de techniques hollandaise et au XIXeme, par des travaux d'aménagement hydraulique pilotés par l'État central.

Ce système technique de grande ampleur permet de maintenir le niveau d'eau nécessaire pour répondre aux exigences des cultures (mise en eau de la zone racinaire) tout en assurant la protection de l'espace agricole contre d'évenutelles crues. La régulation des niveaux s'opère sur des valeurs très faibles, qui conditionnent cependant la production agricole de l'ensemble de la zone. « (…) *c'est un jeu très compliqué, les mouvements d'eau. Les choux fleurs, l'été, à dix centimètres près ça peut avoir des conséquences très graves sur la maturité et sur la récolte* »[477]. À l'inverse, un dépassement de la même cote de quelques dizaines de centimètres noie les champs et inonde les propriétés installées dans le marais, provoquant des dégradations coûteuses (aux matériels agricoles mais surtout aux habitations)

L'entreprise d'aménagement hydraulique menée durant plusieurs siècles s'inscrit donc directement dans le paysage, dans la disposition matérielle de l'espace mais aussi dans l'organisation socio-politique du territoire. D'un côté, elle aboutit à un système hydraulique artificialisant les circulations d'eau, via des canaux principaux (« *watergangs* ») et secondaires, des séries de vannages (entre « *casiers hydrauliques* »), complétés eux-mêmes par des moulins et, à une époque plus récente, par des pompes électriques permettant la refoulement des eaux. L'ensemble constitue un système de gestion continu des circulations hydrauliques, dont le contrôle doit permettre de satisfaire les intérêts des exploitants agricoles du marais. Il donne à la zone son apparence actuelle et ordonne pour partie la vie des habitants, qui doivent tenir compte des niveaux (pour leurs déplacements, la mise en culture, les activités de pêche, la protection contre les inondations, etc.) et accessoirement de la qualité des eaux. La gestion des équipements du marais a donc des conséquence sur les intérêts de toutes ces activités et constitue de ce fait un sujet de préoccupation pour la société locale.

D'un autre côté, ce contrôle des niveaux d'eau a pris très tôt une forme institutionnalisée, par la mise en place de structures locales de décision et d'action collective, les " *wateringues* " (ou *waeteringues* ; littéralement " *cercles d'eau* "). Ces institutions coutumières de gestion des eaux sont en place dès l'Ancien régime, dans le

[477] Source : entretien (maire d'une commune du marais).

Nord de la France comme dans quelques pays voisins[478]. Les wateringues regroupent des associations d'exploitants agricoles et de propriétaires fonciers, gérant en collectivité le système de régulation hydraulique. Une taxe prélevée auprès des adhérents permet le financement des actions (investissements et opérations d'entretien nécessaire au bon fonctionnement des équipements hydrauliques) tandis qu'un règlement commun impose aux usagers des règles de conduite vis-à-vis des infrastructures installées (entretien des canaux, utilisation des boues de dragages, non-couverture des digues, etc.) Comme pour une collectivité locale ordinaire, les services de l'État supervisent ces opérations au plan technique, fournissant l'expertise en travaux et aménagement hydrauliques mais n'interviennent pas officiellement dans le processus de décision, qui reste local. Dans la longue histoire des wateringues, une seule tentative de reprise en main par l'État a lieu, après la Révolution de 1789, mais échoue : la désignation des présidents de section par le pouvoir central ne dure qu'un temps, avant que le caractère électif de la fonction soit de nouveau reconnu[479].

Ce système est cependant en crise au tournant des années soixante-dix, les propriétaires, pas plus que les services d'État ne souhaitant ou ne pouvant assurer la charge de la gestion collective du marais[480]. Une série d'inondations à partir de 1974 révèle les dysfonctionnements du système et pose la question de l'évolution du dispositif institutionnel. Une nouvelle instance est créée en 1977, l'« *Institution interdépartementale pour l'évacuation des crues de l'Aa* » (devenue IIW, pour « *Institution indépartementale des Wateringues* »). Elle résulte de l'initiative des départements du Nord et du Pas de Calais et vise à prendre en charge la gestion hydraulique de l'ensemble du système et l'entretien de l'Aa à son amont (partie non canalisée, avec évacuation de l'eau vers le canal et la mer). La nouvelle institution vient compléter l'action des wateringues et de plusieurs autres « associations syndicales

---

[478] Pays-Bas et Flandre. En France, la 7ème « *section de wateringues* » couvre le marais de l'Audomarois ; les autres sections étant situées en aval dans la région dunkerquoise.

[479] Cette autonomie et sa protection nécessaires sont rappellés par le principal ouvrage sur les Waeteringues, préfacé par un Ingénieur général des Ponts et Chaussées et rédigé par un fonctionnaire du service de la navigation.. DELAINE, Gilbert, *Les Waeteringues du Nord de la France* , Dunkerque : Impr. Landais, 1969 [reed. en 1994, 407 pages]. Voir également plus récemment, CADART François – Xavier, *Les wateringues : une association syndicale forcée de propriétaires,* Thèse Lille 2, Juin 2004.

[480] Des changements complexes sont à l'origine de cette évolution, semblable à ceux que l'on a observé dans l'Arc (transformation des sociétés locales, reflux de la paysannerie, changement des pratiques culturales pour accroître les rendements, mécanisation du transport notamment.) Ceci modifie l'équilibre entre droits et obligation des riverains. La faiblesse de l'administration (DDAF) et l'absence d'intérêt à investir ce secteur l'empêche là aussi de se substituer aux propriétaires privés, préférant inciter les collectivités locales à s'en charger.

autorisées » (ASA) qui gèrent certaines parties du marais (les « *casiers hydrauliques'* ») pour y maintenir les niveaux d'eau convenus. L'IIW accroît surtout le contrôle technique sur les eaux en développant un programme d'équipement massif sur l'ensemble de la plaine maritime, du Dunkerquois à l'Aa[481]. Le nouveau système est géré, selon les zones, par divers services techniques du Ministère de l'équipement (Services maritimes, Services de la navigation, Ports autonomes). Les décisions et orientations à suivre dans la gestion des niveaux d'eau reviennent cependant à un conseil d'administration bipartite, composé d'élus des départements concernés (conseillers généraux) et de représentants de l'État.

Cette évolution institutionnelle n'est pas sans effet sur l'action publique qui se spécialise et se technicise durant cette transition survenant dans les années soixante-dix. Les wateringues remplissaient jusques là des fonctions très variées liées au maintien du niveau d'eau dans le marais, depuis le fonctionnement et la maintenance des ouvrages d'évacuation des eaux jusque'à l'entretien des digues et au curage des canaux. La transformation de fond qui touche l'agriculture, et qui se répercute sur l'utilisation du marais à cette période, entraîne un non-respect grandissant des obligations des membres de la wateringue, ce qui provoque une désagrégation progressive de l'institution et des tâches d'autorégulation qu'elle remplissait. En parallèle, l'action de l'IIW qui vient s'y substituer tend à se concentrer sur le traitement de l'eau en tant que fluide, à l'exclusion de toute autre tâche. Les stations de pompages qui constituent l'équipement premier de l'IIW sont toutes situées dans la partie aval, loin du marais, dont elles régulent les eaux à distance, avec celles de l'ensemble de la plaine maritime. Le niveau de protection contre les crues est fixé par les services du ministère l'équipement, selon la norme prévalant nationalement (la crue de fréquence décennale). Les problèmes de l'eau sont donc saisis, au terme de ces évolutions, de façon essentiellement quantitative (le nombre de m3/seconde évacués par les pompes de l'IIW).

Cet ensemble d'évolutions institutionnelles et techniques dans la gestion de l'eau n'amène pas par ailleurs de bouleversements en ce qui concerne les modalités de gouvernement de ce système. Dans le cas des associations de propriétaires de wateringues comme dans celui de l'IIW, les pouvoirs locaux, notables et représentants élus, conservent un rôle important dans le contrôle des flux, dans la mesure où ils maintiennent

[481] Six stations de pompages permettent l'évacuation vers la mer de 95 m3/seconde, pour un investissement initial de 120 millions de francs et un coût de fonctionnement annuel de 6 à 8 millions de francs.

leur emprise sur ces deux institutions. C'est le cas à l'évidence dans les waeteringues, dont les instances décisionnelles restent sous le contrôle des principaux propriétaires fonciers du marais[482]. L'Audomarois se rapproche de ce point de vue d'autres zones humides faisant également l'objet d'une gestion collective, où l'on trouve une même autonomie affirmée par rapport aux pouvoirs centraux et à leurs orientations Cette emprise se signale aussi dans le cas de l'IIW, dans la mesure où celle-ci est financée par les collectivités locales (Conseils généraux du Nord et du Pas de Calais) et suit les orientations fixées par un conseil d'administration composé d'élus locaux, très attentifs à la défense des intérêts économiques de leur territoire, notamment agricoles.

Le contrôle des équipements de navigation et des eaux canalisées

Bien qu'interagissant fortement avec le précédent, le système de régulation lié aux équipements publics de navigation doit en être distingué, du fait notamment de la génèse spécifique de ce secteur et des équipements matériels et institutionnels qui en relèvent. La navigation commerciale commence très tôt avec l'assèchement du delta de l'Aa au 7ème siècle, les principaux canaux creusés pour le drainage servant dans le même temps de voies de transports (Canal de Colme, Canal de Bourbourg). Ces premiers aménagements sont poursuivis *via* une politique de construction de canaux à la fin du 17ème siècle, favorisée par l'État absolutiste en voie de renforcement et cherchant à étendre son emprise sur le territoire. Mais l'essor de la navigation et du réseau afférent de voies d'eau débute réellement au XIXe siècle avec un programme volontariste d'équipement du territoire accompagnant la révolution industrielle. Suivant une même logique, les efforts de modernisation engagés après la seconde guerre mondiale conduisent en 1966 à un nouvel élargissement du canal, permettant le transport « *à grand gabarit* » des marchandises et des matières premières.

Cet effort pluriséculaire de construction d'infrastructure s'accompagne du souci parallèle d'assurer le bon fonctionnement du canal et donc la disponibilité d'une eau en quantité suffisante. Au 19ème, les premières tensions apparaissent à l'occasion d'une

[482] Seuls les propriétaires disposant de terrains de grande taille bénéficient du droit de vote. Les présidents de ces associations sont d'ailleurs assimilés à des « *potentats locaux* », selon l'expression d'un agent administratif, fin connaisseur de la région : « *Un président de section de wateringues, il s'en fout comme de sa première chemise* [de l'avis du sous-préfet] *La section dit j'ai décidé de faire ça, ils le font, ils faut qu'ils trouvent le financement mais ils le font* » (source : entretien avec un agent de la DIREN Nord-Pas-de-Calais)

sécheresse (1830), pendant laquelle les intérêts de la navigation (maintien de la cote d'eau) entrent directement en concurrence avec ceux du monde agricole (prélèvements à des fins d'irrigation). Le pouvoir administratif tente alors de mettre en place une réglementation des prises d'eau, destinée à maintenir la cote nécessaire à l'infrastructure de transport et donnant la priorité aux exigences du transport. L'impératif de navigabilité provoque dès lors des conflits avec les usagers agriculteurs, bénéficiant traditionnellement d'un accès libre à l'eau, mais aussi avec les industriels, dont le poids tend à s'affirmer dans la région. Toutefois, le Service de la navigation, soutenu par l'État central, affirme progressivement sa prédominance et parvient à faire prévaloir ses intérêts propres dans la gestion du système hydraulique, au prix de quelques compromis passés avec les autres usagers[483]. Le développement ultérieur de l'industrie minière et sidérurgique dans la région (bassin minier) renforce encore l'importance de la voie navigable et sa légitimité, en tant que maillon d'un secteur clé de l'économie nationale au 19ème et 20ème siècle. Ce rôle crucial dans le système de production, l'ancienneté et la permanence de l'infrastructure dans le paysage local, l'ampleur enfin des investissements réalisés sur plus de quatre siècles font du canal et du contrôle de ses eaux au service de la navigation un enjeu d'intérêt national, prenant le pas nettement sur les autres intérêts.

Cette hiérarchisation des fonctions et des intérêts est par ailleurs inscrite dans l'ordre jurifique et administratif. D'une part, la voie d'eau canalisée est très tôt intégrée au domaine public fluvial de l'État, qualification juridique qui la place sous son contrôle, en faisant de celle-ci une propriété exclusive de la puissance publique. L'exigence de maîtrise sur les eaux peut s'étendre alors aux sources d'alimentation du canal (rivières), et conduire à l'inclusion dans ce même domaine public d'affluents, en tant que ressource indispensable au fonctionnement du réseau. D'autre part, l'eau du canal et l'infrastructure qui l'entoure sont placées sous le contrôle exclusif d'une administration, le Service de la navigation. Selon l'avis de la plupart des fonctionnaires locaux, celle-ci forme un « *État dans l'État* », disposant d'un corpus de règles spécifiques (Code du domaine public fluvial) dont elle a le monopole de l'interprétation. L'ensemble forme un secteur d'intervention bureaucratique autonome, notamment par rapport aux pouvoirs locaux ou déconcentrés. Le Service de la navigation dépend du seul Ministère de l'équipement et n'entretient que des relations distantes avec les préfets des département que le canal

[483] Le détail de ces échanges et des compromis peut-être trouvé dans DELAINE, op. cit. Ils consistent en un engagement par le Service de la Navigation de maintenir une cote donnée en période critique pour l'agriculture.

traverse. Les seuls objectifs légitimes sont donc ceux de la navigation, « *la politique du canal* », c'est-à-dire le transport des marchandises. L'eau est saisie ici seulement comme un élément mineur, devant satisfaire des critères minimaux (le maintien à une cote donnée) mais impératifs pour permettre le fonctionnement de l'infrastructure. De ce fait, les aspects autres que quantitatifs sont peu ou pas pris en compte par le Service de la navigation, en particulier la pollution des eaux du canal, et leurs effets sur les différentes masses d'eau traversées (rivières, marais, nappes souterraines).

Le traitement des eaux usées industrielles et domestiques

Contrairement aux deux domaines abordés précédemment, la régulation de la qualité des eaux par le contrôle des pollutions n'est constitué comme secteur d'intervention publique que très tardivement, à la fin des années soixante-dix. Si l'on peut extraire telle ou telle décision relative à ce domaine dans l'histoire des siècles précédents, il n'y a pas de réelle action collective organisée ni de noyau administratif pilotant celle-ci jusqu'aux trois dernières décennies du 20ème siècle.

Si la « *pollution* » existe bien, liée à une forte présence industrielle et humaine, elle n'est pas qualifiée comme telle avant l'époque actuelle. Plusieurs établissements industriels s'installent dès les débuts du 19ème siècle sur les bords de l'Aa, attirés précisément par la disponibilité de l'eau en grande quantité (distilleries et papeteries en 1812-1820, production de vaisselle en 1815, et brasseries vers 1860, etc.) L'essor industriel se poursuit durant le 20ème siècle, en particulier après la seconde guerre mondiale, avec l'installation des industries agroalimentaires à proximité du marais, mettant à profit la présence de cultures maraîchères traditionnelles. À l'aval, la région de Dunkerque connaît un développement important, avec l'installation d'un pôle majeur de sidérurgie (groupe Usinor). Au total, la zone environnant directement le marais compte une dizaine d'installations classées[484] dont la charge polluante est considérable. Celle-ci est en particulier accrue par la présence d'une entreprise de taille internationale (La

[484] Les ICPE (Installations classées pour la protection de l'environnement) sont des établissements considérés comme les plus polluants et font l'objet d'une réglementation spécifique et d'un suivi par les services du Ministère de l'industrie.

Vaissellerie Cristallerie d'Arques, VCA) qui emploie plus de 13000 personnes, à laquelle se rajoute plusieurs entreprises de taille régionale (plusieurs centaines d'emplois)[485].

Par l'ancienneté de leur présence, les industries s'inscrivent cependant dans le paysage, facilitant l'acceptation de l'état de pollution chronique causé par leurs rejets, et ne suscitant que peu de prise de conscience, ni de réaction de protestation. Les pollutions font en définitive partie de « l'environnement », jusques dans les années soixante-dix, comme le note un responsable associatif :

> « (…) les gens s'habituent à tout, à la pollution, à la dégradation de l'environnement. Les gens d'ici n'avaient pas conscience (…) [dans les années soixante-dix] ça puait c'était épouvantable, ils toussaient toute la journée, à certains endroits ; ils n'avaient pas conscience des problèmes, de la pollution ni de l'eau, ni de l'air, ni de la dégradation du paysage. Pour eux c'était habituel, c'était normal, c'était le paysage déjà de leurs parents. » [*Source : entretien avec un responsable de Nord Nature Environnement*]

Dans ce contexte, la survenue de certains accidents industriels, aboutissant à un dépassement brusque des moyennes de pollution généralement tolérées, ne produit elle-même que des protestations de courte durée, sans effets sur les programmes d'action publics.

> « Chaque année il y avait des protestations, des manifestations, des articles dans la presse, mais ça débouchait sur rien. On attendait la pollution suivante » (Maire de commune de l'Audomarois)

Plus largement, cette acceptation des conséquences de l'industrialisation, jusqu'aux plus néfastes, doit se relier à la place centrale des activités industrielles dans l'économie locale. Intégrées au paysage et à l'histoire locale depuis plus d'un siècle et demi pour certaines, les industries sont aussi le premier secteur d'activité économique de la région

> « On a globalement des gens qui sont très attachés à leurs ressources industrielles, comme le sont leurs représentants élus (…)il faut savoir que notre

[485] La pollution produite est ici aussi massive, la principale usine agro-alimentaire (Bonduelle) produisant autant de rejets qu'une ville de 100.000 habitants. A ce niveau, une épuration même poussée n'empêche pas les rejets polluants dans le milieu naturel, tandis qu'un accident mineur peut avoir des conséquences catastrophique. En plus des autres industries (cimenterie, cristallerie, papeterie, agro-alimentaire), il faut aussi prendre en compte les rejets de l'assainissement collectif (villes) avec le « poids lourds » que constitue l'intercommunalité de St-Omer (réunissant 18 communes) pour un total avoisinant également 100.000 équivalent-habitants (population et usines raccordées).

association représente plus de 20 000 salariés dans le bassin d'emploi quand même. Ce n'est pas négligeable. (…) Le monde politique ne peut qu'en tenir compte » (Industriel, représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie - CCI)

Ce statut minoré du problème des pollutions évolue dans le courant des années 70 du fait de la conjonction de deux phénomènes[486]. La croissance de la production industrielle régionale débouche sur un accroissement proportionnel des rejets polluants et l'apparition de nuisances particulièrement visibles dans la zone du marais (rejets des papeteries couvrant les rivières de pâte à papier, eaux noires des usines agroalimentaires). Parallèlement l'émergence au plan international et national des thèmes environnementaux se traduit par la création d'une fédération d'association environnementale dans le Nord-Pas-de-Calais, dotée d'une branche à Saint-Omer en 1973 [487]. Les pressions qu'exerce ce nouveau groupe de pression local - sous la forme essentiellement de campagnes de protestation contre des décisions publiques[488] - viennent renforcer les revendications des usagers plus traditionnels du milieu aquatique que sont les pêcheurs, réunis dans une association (« La Concorde ») affichant plus de huit mille membres. Rapprochés par des exigences similaires quant à la qualité de l'eau, ces groupements sont à l'origine de la première forme d'action collective relative à la pollution à la fin des années soixante-dix.

La principale réponse à ces protestations croissantes provient de l'Agence financière de bassin (plus tard Agence de l'eau), qui constitue alors le principal et quasiment le seul organisme intervenant dans le traitement des problèmes de pollution. Celle-ci privilégie logiquement ses modes d'intervention traditionnels, non régaliens, et recourt à un systèmes de subvention incitatives sans remettre en cause le activités industrielles ou créer de nouvelles contraintes. Les papetiers, les pollueurs les plus visés, sont encouragés

---

[486] Il est difficile d'apprécier, sans enquête historique plus approfondie, la part exacte dans cette évolution du changement de situation - accroissement de la pollution - et du changement des sensibilités - perception plus aigue de ces pollutions. C'est cependant bien de la rencontre de ces deux phénomènes que naît la nouvelle perception collective de la pollution.

[487] Dès sa création, la Fdération collabore avec l'administration locale en l'occurence le Délégué régional à l'Environnement, représentant du Ministère créé en 1971. Par la suite, la Fédération deviendra rapidement un interlocuteur officiel des pouvoirs publics en matière d'environnement, avec une représentation au Comité économique et social de la Région, au Comité de bassin et dans diverses commissions administratives.

[488] Le premier combat associatif de Nord-Nature Environnement dans l'Audomarois a été, entre 1973 et 1975, la défense d'une héronnière située dans la « Cuvette de Clairmarais ». Il est mené par la Fédération en collaboration avec une association locale. Cette dernière défend également les étangs d'une zone naturelle, le Romelaere, contre les projets d'urbanisme et d'aménagement prévus à l'époque (exploitation

financièrement à s'équiper de stations d'épuration afin de réduire la nocivité de leurs effluents. Cette opération s'inscrit donc explicitement dans une démarche de gestion de la pollution, le phénomène étant considéré comme inévitable, du fait de l'importance économique, sociale et politique du secteur d'activités à son origine. Cette gestion est fondée par ailleurs ailleurs sur des échanges et des négociations entre acteurs publics et privés (industriels), ausi bien quant à la définition de la pollution « *acceptable* », que dans la mise en œuvre des mesures correctives.

> « Il fallait naturellement régler ce problème sur *le plan de qu'est ce qui doit être acceptable*. Bon, il y a une rivière avec un certain débit, avec une vie biologique, l'Agence [de l'eau] est bien placée pour dire, voilà ce qu'on peut admettre de la part de l'ensemble des unités [industrielles] qui rejettent sur cette rivière ; et donc, [de dire, en s'adressant aux industriels] est-ce que vous êtes d'accord sur l'objectif ? Et donner la possibilité à tout le monde de *s'y conformer avec du temps* » [source : entretien avec un industriel de la CCI ; soulignement ajouté]

En dehors de ces rares situations de crise où les protestations forcent à agir, la demande sociale en matière de qualité de l'eau est quasi-inexistante, ce qui incite faiblement les services étatiques à agir. Le versant réglementaire de la politique de contrôle de la pollution est très peu développé et l'applocation des lois et décrets est peu stricte. Le service administratif chargé de faire appliquer les règlement privilégie la prise en compte des contraintes propres des industries (limites techniques, et économiques au respect des règlements) et adapte cadre règlementaire en fonction des spécificités de la région (« le cadre local », c'est-à-dire l'identité industrielle de la zone) :

> « [dans l'application de la réglementation], la DRIRE a toujours recherché en tout cas une approche pragmatique, de compréhension des problèmes industriels et de nécessité de mise en conformité de cette industrie dans un cadre local » [source : entretien avec un industriel, représentant la CCI]

Dans les années 1990, le cadre régulatoire reste encore faiblement appliqué, avec des carences importantes dans le dispositif de contrôle des entreprises.

---

touristique du marais) et contribue à la création d'une réserve naturelle à cet endroit [source : entretien avec M. Vivier, vice-Président et documents d'archive Nord-Nature-Environnement].

La production d'eau de consommation

L'action publique relative à la production et l'adduction d'eau pour la consommation des foyers, des industries ou plus largement des activités économiques forme un troisième ensemble de régulations dans le domaine de l'eau. De façon plus marquée encore que pour le contrôle de la pollution, la production d'eau n'est pas perçue jusque dans les années quatre-vingt comme une activité susceptible d'engendrer des effets néfastes, et ce malgré son ampleur. De ce fait, les acteurs publics et privés qui interviennent dans ce secteur conservent pour l'essentiel leur liberté d'agir, sans que la contrainte réglementaire pèse beaucoup sur leurs choix. Cette exploitation de la ressource prend une dimension industrielle dès le 19ème siècle, avec la mise en place de transfert d'eau en direction des villes du littoral (Dunkerque) et du centre du Nord-Pas-de-Calais (Lille). L'essentiel des prises d'eau se fait dans un territoire avoisinant le marais, où la ressource est de bonne qualité et facile à exploiter.

Les premiers transferts d'eau sur de grandes distances datent de la fin du XIXeme pour permettre au littoral de se développer, alors qu'il ne dispose pas de ressource en eau souterraine (situation de polder) et que les eaux de surface commencent à être polluées, suite à l'installation des industries sur l'Aa. L'exploitation de la ressource s'accroît dès la seconde moitié du Xxeme siècle, suivant là aussi le développement industriel de la région littorale, puis des agglomérations du Nord, dont la croissance nécessite de trouver des sources d'approvisionnement en eau supplémentaires et situés progressivement à de plus grandes distances. Le « château d'eau » de l'Aa est donc mis à contribution, avec une augmentation de 50 % des quantités d'eau prélevées, sur les 20 dernières années, et une demande toujours importante dans le courant des années quatre-vingt. Ce réseau de transfert d'eau en masse est ainsi progressivement installé et double le réseau naturel pour une part importante : ramené à un débit instantané, ces circulations d'eau représentent 1,2 m3/secondes (dont 60 % sont exportées), alors que l'Aa présente un débit allant de 1,5 à 5,6 m3/ secondes[489].

La mise en place de cette infrastructure est le fait de coalitions d'acteurs associant, comme ailleurs en France, des intervenants publics et privés : compagnies d'eau privées et régies municipales[490], établissement public finançant les réseaux (Agence de l'eau à

[489] 18 millions de m3 sont exportés vers Dunkerque et plus de 8 millions de mètres cubes vers les villes du Nord, contre 8 millions de mètres cubes utilisés localement.

[490] En 1986, les captages sur l'ensemble de la zone sont gérés par la Lyonnaise des eaux (18 millions de m3 pour Dunkerque) , la Générale des eaux (2 millions de mètre cubes pour Lille), et le SIDEN (6.2 Millions

partir de 1971, fonds d'aide pour l'aménagement du territoire auparavant). L'intervention réglementaire dans ce type d'activité est réduite. En principe, les services chargés selon les territoires de la police de l'eau ont autorité pour délivrer les autorisations de prélèvements d'eau (surtout la DRIRE pour les eaux souterraines ; la qualité médiocre des eaux superficielles donne un rôle marginal à la DDAF et le SN, qui en ont la charge). Cependant la réglementation demeure appliquée a minima en ce qui concerne les prélèvements, qui sont autorisés sans difficultés jusque dans les années quatre-vingt. Certaines prises d'eau conséquentes, tel un pompage de 5 millions de m3 annuel, destiné à une usine dunkerquoise de boisson en 1989 sont ainsi réalisés, sans opposition de la DRIRE, ni étude approfondie de la ressource disponible. La décision administrative est en fait ici orientée nettement par des considérations politiques qui débordent le cadre local et dépendent de choix politiques de niveau régional voire national[491]. Dans la plupart des cas, c'est la nature du projet d'exploitation des eaux, la force de ses soutiens politiques et économiques qui fait la décision. Ici, le développement de Dunkerque, l'implantation de nouvelles usines et la création d'emplois, dépendent de l'alimentation en eau et s'inscrivent dans un projet d'aménagement du territoire défendu par des acteurs politiques de rang national qui légitimement ce transfert, et cette appropriation des eaux, hors du territoire où elles se trouvent. L'exemple du SIDEN ou de l'agglomération de Lille fournit des éléments dans le même sens. Dans ce domaine, la régulation est d'abord politique et répond aux rapports de force entre pouvoirs locaux. Face à des déficits en eau, qui apparaissent progressivement durant les années soixante-dix, la solution adoptée privilégie ici aussi la technique sur le règlement. Le tarissement de certains captages sur le principal lieu de prélèvement du bassin-versant de l'Aa (communes de Houlle-Moulle) est dû au début des années soixante-dix à une surexploitation de la nappe. Le problème est alors résolu par la réinjection dans cette dernière des eaux de surface tirées de l'Aa, suffisamment dépolluées pour ne pas atteindre à la qualité de l'eau ensuite délivrée. La croissance des besoins et des prélèvements ne fait pas là, comme auparavant, l'objet d'une intervention régalienne visant à instaurer une régulation des prélèvements, et aboutissant au refus de nouveaux projets de prélèvement. L'exploitation non contrôlée du

---

de m3 pour des communes du Nord) - 62% pour les régies syndicales et municipales ; 38 % pour les sociétés privées (SLE, CGE et Société des eaux St Omer)

[491] Le développement économique de l'agglomération dunkerquoise, encouragée depuis l'après guerre par le gouvernement central, devient de nouveau à l'ordre du jours, après la crise qui atteint la sidérurgie. Le soutien du Maire, M. Delebarre, personnalité politique socialiste de rang national, permet de faire accepter la nécessité du transfert d'eau, condition sine qua non de l'installation de l'usine et de la création d'emplois.

gisement mène plutôt, poursuivant sa logique propre, à la recherche de nouvelles sources d'alimentation et à la résolution des problèmes techniques que leur utilisation pose.

La mise en valeur de l'espace et des entités naturelles

Une dernière forme d'intervention collective sur les eaux vise plus largement les espaces aquatiques ou du moins certains d'entre eux. Le marais audomarois (mais non les autres parties du cours de l'Aa) fait l'objet à partir de la décennie 70 de plusieurs programmes d'action centrés sur l'eau appréhendée comme un élément du paysage, c'est-à-dire comme milieu naturel ou composante du cadre de vie local. On trouve à l'origine récente de ces actions une politique d'aménagement du territoire engagée en 1962 suite à la création d'un District, porté par le souci d'accroître l'attractivité économique d'une zone jusque-là peu dynamique économiquement[492]. Cette volonté se concrétise par la réalisation d'un SDAU sur le territoire du district (1972) et la signature d'un « contrat ville moyenne », permettant le financement de certaines actions. Les deux documents prévoient, parmi de nombreuses autres actions, l'aménagement du marais avec une double orientation : d'une part, soutenir et encourager l'activité maraîchère, en tant que secteur disposant d'un potentiel de croissance et de production d'emploi, en même temps que composante économique d'un mode de vie traditionnel. D'autre part, à permettre la protection et la conservation d'une partie du patrimoine culturel et naturel du marais, relativement préservé, à des fins d'exploitation touristique[493].

Le premier objectif se traduit par une série d'action d'aménagement lourdes aidant à la mécanisation et la modernisation de l'agriculture (essentiellement des routes et des pistes dans le marais afin de rendre les parcelles accessibles aux tracteurs) et la réorganisation des circulations d'eau pour lutter contre les inondations et répondre aux exigences particulières de l'industrie agroalimentaires par rapport aux cultures (notamment un arrosage régulier assurant la croissance et la livraison des produits au jour fixé). Cette transformation du territoire du marais a par ailleurs des effets majeurs sur l'écosystème - avec l'accroissement de l'eutrophisation (due aux engrais) et l'envasement des canaux par manque d'entretien et ralentissement des flux. Le second objectif se traduit d'abord

[492] La région voisine de Saint-Omer n'a pas connu, contrairement au reste de la région de véritable effets de la révolution industrielle, les activités agricoles formant l'essentiel de la richesse locale, à l'exception des quelques industries installées sur le cours de l'Aa, dont la VCA.

[493] Elle comporte a notamment l'idée d'un parc de loisirs couvrant les 7000 hectares de la zone.

par une série d'études portant sur le marais, ses habitants et ses coutumes[494] destinée à garder la trace des traditions et modes de vie dans le marais, et déboucher sur une politique de préservation.

Durant les années quatre-vingt et pour la suite, cette orientation est poursuivie par la Région (Établissement Public Régional - EPR) qui s'impose progressivement comme le porteur de cette politique. L'ENR (Espace Naturel Régional) une association crée par ce dernier en 1979, mène concrètement les actions, en réalisant tout d'abord des séries d'études, puis en contribuant à la création en 1986 d'un Parc naturel régional (PNR). L'ENR est « un outil de concertation entre les élus, les associations, les scientifiques » destinés à valoriser le patrimoine naturel de la région Nord-Pas-de-Calais et à changer une image marquée par une longue phase d'industrialisation lourde, puis par la crise de ce même secteur qui en fait un territoire sinistré. Cette politique s'applique particulièrement à la région de l'Audomarois, destinée à devenir, avec quelques autres espaces, les emblèmes d'un environnement reconquis.

La création du PNR de l'Audomarois est à la fois l'occasion de poursuivre une politique de protection (création d'une réserve naturelle volontaire de 80 hectares, le Romelaere, le 1er avril 1988), et d'engager une politique d'aménagement et de développement de l'attractivité touristique. qui passe par la mise en place d'équipements d'accueil et d'activités de loisirs[495]. En 1990, les objectifs affichés des responsables du parc sont explicitement de « préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel de l'Audomarois ; réaliser des équipements touristiques capables de drainer plus de 200.000 visiteurs par année ; améliorer la qualité et renouveler les équipements d'accueil » (objectifs des élus du Parc de l'Audomarois », 19 juin 1990). En d'autres mots, dans la lignée d'un territoire naturel occupé par l'homme depuis des siècles, le PNR est l'occasion de montrer une nouvelle fois que « Le naturel et l'artificiel font finalement bon ménage » (Bulletin de l'ENR, 23 octobre 1991).

Le milieu naturel est dans le cadre de ces politiques appréhendé indissociablement comme une composante essentielle de l'activité agricole traditionnelle, le support

---

[494] Voir Syndicat mixte pour la mise en valeur touristique des marais de l'Audomarois « Le patrimoine culturel du marais de St Omer » Fond d'intervention culturelle, Ministère de la culture, Mission du patrimoine ethnologique, janvier 1982, ENR, 97 pages.

[495] En 1989 rénovation d'une «Grange Nature » (visitée par 21000 personnes en 1988), création de la « Maison du papier », un écomusée, en 1989 ; différentes « relais fluviaux » , ouverture d'une « maison du parc », d'aires de pique-nique, de centre de location et relais fluviaux pour embarcations, permettant la découverte du marais en barque, parcours et « guide d'interprétation »..

paysager d'une pratique touristique et enfin écosystèmes, abritant une faune et une flore dont la valeur est dépendante du maintien à l'équilibre de cet écosystème. Ces trois perceptions sont associées dans les discours en effaçant les contradictions qui peuvent exister entre elles, notamment entre agriculture intensive et protection du milieu naturel, ou entre une pratique touristique de masse (avec la multiplication de l'habitat mobile léger) et la préservation des conditions environnementales propres au marais. Au contraire, l'accent est mis sur des solutions privilégiant des aménagements permettant de concilier les usages et les intérêts divergents sans les contraindre : l'organisation de l'activité touristique dans le marais (cheminement, promenades aménagées), la répartition des usages dans l'espace, avec l'attribution de fonctions spécifiques (telles la réserve naturelle volontaire, qui ne constitue que 1 % du territoire total du marais), les travaux d'entretien des canaux que ne réalisent plus les propriétaires agricoles, mais qui sont nécessaires pour le déplacement en barques etc.

En parallèle, peu d'attention est accordée à la protection et au maintien d'une certaine qualité des milieux via des outils juridiques ou l'édiction de normes et leur contrôle. L'approche réglementaire, de nature régalienne, est perçue comme inefficace par rapport à une démarche de « partenariat » avec les acteurs locaux, ce qu'un fonctionnaire du PNR appelle la « culture Parc », où l'accent est mis sur le renforcement des alliances et de la coopération entre pouvoirs locaux, opérateurs privés et publics : « des commissions réellement ouvertes, donc avec les administrations, les associatifs, les industriels, avec... les opérateurs. (…) Ça permet justement de pouvoir dialoguer, d'entendre des choses, de pouvoir aussi nous exprimer (…) nous sommes un organisme fédérateur, qui développe la concertation et le partenariat » (chargé de mission ENR)

Dans tous les cas, le réseau d'action publique est marqué par une forte présence des intervenants territoriaux, que ce soit l'intercommunalité (Syndicat mixte du Parc ou District de Saint-Omer), le département dans une moindre mesure (par l'achat « d'espaces naturels sensibles » avoisinant les 110 hectares sur la zone) ou surtout de la Région par l'entremise de l'équipe de l'ENR qui constitue le socle administratif de cette action.

En revanche, les acteurs traditionnellement associés à ces réseaux formés autour des politiques environnementales restent à distance dans ce cas ; c'est le cas pour l'administration locale de l'environnement (délégué à l'environnement puis DRAE) qui

dispose certes de peu de moyens en personnel avant 1992, mais aussi des associations de protection de la nature qui conservent une position de soutien parfois très critique[496], vis-à-vis des politiques menées par le PNR. Celles-ci privilégieraient trop les aménagements et pas assez la protection, et reposeraient sur une liaison trop forte de cette instance avec les pouvoirs territoriaux. Seule l'agence de l'eau conserve une relation étroite avec le PNR, qui se traduit par des financements de projets en commun, et prend symboliquement la forme en 1989, d'une visite collective de l'ensemble du personnel de l'agence sur le site du PNR.

B. Drôme

Dans le cas de la rivière Drôme, le dispositif institutionnel dans le domaine de l'eau est grandement simplifié pour trois raisons. Il s'agit tout d'abord d'un cours d'eau domanial, propriété de l'État, ce qui donne à cet acteur le contrôle exclusif, au moins en droit, de ses usages et de sa gestion. Pour la plus grande partie du linéaire concerné[497], les riverains, en tant que propriétaires privés, ou les collectivités locales, n'ont donc pas d'influence ni de rôle spécifique à jouer.

> « La rivière Drôme, c'est l'État. Le département ne fait pas grand-chose. (…) Le patron de la rivière c'est S. [l'ingénieur de la DDE] » (Conseiller général)

Par ailleurs, le bassin-versant est inclus en totalité dans un seul département, ce qui limite le nombre de services concernés par sa gestion. Le fait que le territoire soit rural pour l'essentiel a également pour effet de réduire le nombre de structures intervenant en lien avec les différentes sortes d'eau (peu de structures intercommunales du type syndicat d'alimentation ou d'assainissement par exemple). Les deux structures intercommunales principales sont créées durant les années soixante-dix et 80 : le Syndicat d'aménagement du Diois (SAD) dans la partie amont de la vallée, suite à la réalisation d'un Plan d'aménagement rural (PAR) ; le Syndicat d'aménagement du val de Drôme (SAVD), à l'aval, transformé en 1987 en district (DAVD) et dont les compétences portent sur l'aménagement rural et les services collectifs (aide aux entreprises, déchets, logement,

[496] Cette position est exprimée à plusieurs reprises dans les numéros du bulletin de Nord Nature Environnement. Mais le monde associatif comprend aussi des acteurs aux positions plus radicales, dénoncant les problèmes multiples de la gestion de l'eau, de choix fait en fonction des intérêts économiques des pollueurs, accompagnées d'accusations de l'incurie et de la corruption de l'administration.. (entretien membre du Cabinet, Conseil Régional).

[497] La Drôme domaniale est longue de 82 km (bien que non navigable, celle-ci est « flottable », permettant le transport des bois et donc rattachée au domaine public)

notamment). La carte institutionnelle reproduit ainsi la division entre amont et aval, qui se traduit dans le profil différencié des deux structures : une cotisation syndicale faible des communes et un budget limité à l'amont ; des moyens plus importants à l'aval et un personnel neuf fois plus important (autour de 20 postes dans les années 1990). La seule structure qui couvre l'ensemble du linéaire est créée en 1982, SMRD (syndicat mixte de la rivière Drôme) mais avec un but spécifique, consistant à collecter les taxes relatives à l'extraction des graviers pour un usage collectif.

Enfin, l'absence d'activité économiques d'importance (peu d'industries, pas de grande agglomération) et la faible demande en eau potable par rapport aux ressources existantes conduisent à l'absence de problématique particulière dans ces domaines et de besoins de régulation en conséquence. Si d'autres acteurs publics interviennent en relation avec la rivière, ils ne jouent qu'un rôle marginal ou périphérique par rapport à la rivière et aux acteurs qui y contrôlent les usages. La CNR (Compagnie nationale du Rhône) agit seulement sur une partie très en aval, correspondant à la confluence avec le fleuve ; de même deux organismes couvrent sur l'extrême partie amont des problèmes très spécifiques : le service RTM (Restauration des terrains en montagne), en matière de travaux pour lutter contre l'érosion ; le PNR du Vercors, dont l'aire de compétence recouvre une partie du bassin-versant.

Dans l'ensemble, le schéma des actions publiques autour de l'eau se dessine autour de trois types d'activités liés à la rivière : la protection contre les inondations, l'irrigation pour l'agriculture et l'extraction de granulats pour le secteur de la construction. Au milieu des années quatre-vingt, ce triptyque est cependant confronté à l'émergence d'un quatrième réseau d'acteurs locaux, en voie de construction autour d'une action spécifiquement centrée sur la rivière, comme enjeu de développement local.

La protection contre les inondations

Le développement urbain du bassin-versant rend nécessaire très tôt (XVIIIeme-Xxeme siècle) une politique de protection contre les inondations. Le caractère torrentiel de la Drôme, la forte mobilité de son lit en font une rivière au comportement irrégulier, alternant des périodes basses avec des très fortes crues. Des travaux d'équipement sont réalisés jusqu'à l'après seconde-guerre, sous la forme de digues qui doivent faire l'objet de travaux d'entretien. Protégeant les centres urbains et les zones d'activités (notamment à Crest, Allex, Eurre), ces constructions sont mises en place avec la contribution des riverains, des collectivités locales et

de l'État. Dans la partie aval, la plus concernée par ce problème, un syndicat de digues de la Drôme réunit les riverains afin de collecter les fonds nécessaires à la réfection et à l'entretien des ouvrages[498]. En 1978, le syndicat est confronté au problème de la destruction d'une partie de ces digues, qui est imputée à l'extraction massive des granulats en aval. Celle-ci commencée dans les années soixante-dix est rapidement dénoncée pour ses effets néfastes sur les ouvrages, les riverains mobilisés au sein du syndicat faisant le lien entre le transfert des graviers, la transformation lit et le comportement de la rivière en crue. Cette mise en cause n'aboutit cependant pas et la demande d'arrêt des extractions, formulée dès 1977, n'a pas de suite. Une des raisons principales est que les propriétaires réunis en syndicat disposent de peu de moyens d'action, du fait du caractère domanial de la Drôme. L'État, propriétaire du lit, est responsable de la gestion du fleuve, opérée concrètement par les agents de la DDE. Or ce service ne reconnaît pas le lien établi entre les extractions et l'affaiblissement des digues, et n'investit pas de moyens dans la défense des propriétés riveraines, qui relèvent de l'intérêt privé, ou d'une prise en charge par les collectivités locales.

L'extraction des granulats

De façon traditionnelle, l'activité d'extraction des graviers est reliée dans la partie amont de la Drôme à la nécessité de se protéger contre les inondations, résultant de l'accumulation d'alluvions dans le lit mineur. À partir du milieu des années cinquante, cette activité se développe cependant de façon proportionnelle avec la croissance du secteur de la construction, provoquée par le développement urbain et surtout celui des routes et des infrastructures.

> « C'était l'époque de la reconstruction, il y avait de plus en plus de besoins, des travaux de partout. Les produits pétroliers ont baissé de prix à ce moment-là : le goudrons des routes est devenu bon marché, donc tous les maires voulaient faire de la route. Maintenant on en revient, mais c'était l'obsession à l'époque. » (entrepreneur, extraction de granulats)
>
> Les quelques entreprises de production de graviers réparties sur l'ensemble de la vallée constituent une source de richesse et un moteur de développement local. Les propriétaires des terres exploitées en bord de rivière, mais aussi les collectivités locales et l'État sont intéressés financièrement à cette exploitation, par un système d'indemnités et de redevances pour l'usage du domaine public. Le contrôle administratif de ces prélèvements revient à la DDE mais ce contrôle présente des lacunes importantes, au point où de nombreux élus commencent à dénoncer cette absence de régulation
>
> « Tout est parti de l'extraction anarchique à LORIOL. Et tous les maires de la région se sont mobilisés » (agent du DAVD)

[498] Ce syndicat dispose d'un budget limité (57.238 francs en 1993) , lié à la modestie de la contributino demandée aux propriétaires riverains (15 francs par hectare)

> « Ça a donc été un laxisme extraordinaire. Pas comme dans la vallée du Rhône [aval de la Drôme], où c'était l'anarchie la plus totale, mais dans le Diois, y'avait pas de règles ». (entrepreneur - extraction de granulat).

La prise de conscience locale d'un « pillage des graviers » et ses effets sur les digues mais aussi sur d'autres ouvrages (piles de points, seuils, barrages) s'ajoute à la pression exercée par les collectivités locales de l'aval qui en subissent les conséquences. Elle conduit à la mise en place en 1982 d'un syndicat intercommunal devant assurer une forme d'encadrement de cette activité (le SMRD - Syndicat mixte de la rivière Drôme, associant le conseil général et les communes riveraines de la Drôme domaniale). Chargé de collecter une taxe sur les extractions versée par ces entreprises, le syndicat a pour mission de réaliser tout au long de la rivière les travaux devant corriger les effets négatifs de ces prélèvements. Cette régulation vise donc à apporter remède aux effets de la surexploitation du lit de la rivière, plutôt qu'à restreindre celle-ci.

Quoi qu'il en soit, le dispositif ne donne pas les résultats escomptés, dans la mesure où les sommes perçues sont insuffisantes pour remédier aux dégâts réalisés, ni a fortiori pour améliorer la situation générale du lit de la rivière. Malgré cet effort pour ouvrir le cercle des échanges à l'ensemble des communes voisines de la Drôme, ce sont toujours l'État (DDE) les entreprises d'extraction et les communes intéressées qui gardent le contrôle de la régulation collective de l'activité.

Une seconde tentative d'ouverture de ce réseau est tentée à partir de 1984. Alors que l'orientation politique est à la décentralisation, la perpétuation des conflits liés à l'exploitation des graviers dans la Drôme conduit au projet de concéder aux collectivités locales l'usage du domaine public. Ce dossier est géré au niveau central par le ministère de l'environnement, en charge des politiques liées à l'eau sur le domaine public depuis 1978. Les agents de l'administration centrale s'inspirant d'une procédure similaire engagée sur la basse-Durance proposent l'idée d'une charte d'aménagement de la rivière comme condition à ce transfert. Ce projet demeure cependant en discussion les années suivantes, sans véritable avancement.

<u>Développement et régulation des prélèvements pour l'irrigation</u>

Les premières formes d'intervention publique visant à encourager des cultures irriguées dans la vallée sont envisagées dès les années soixante, alors que le développement agricole et la modification de la production agricole sont à l'ordre du jour au plan national. Or à l'amont comme à l'aval de la vallée, l'eau constitue le principal facteur limitant, s'agissant d'une zone sèche où les pluies sont insuffisantes par rapport aux

cultures et aux rendements visés (maïs, tournesols, soja, arboriculture). La solution proposée par les services de l'agriculture, et financé par le conseil général, consiste à développer l'irrigation à partir des eaux de la Drôme en étendant artificiellement le réseau hydrographique par un système de canalisations sous pression. Les agriculteurs sont invités à se regrouper au sein de SII (Syndicats intercommunaux d'irrigation) qui sont créés durant les deux décennies 70 et 80, grâce à l'aide du conseil général et par l'intermédiaire d'un syndicat mixte d'aménagement rural travaillant au niveau départemental (SMARD). Cette forme de subventionnement de l'eau d'irrigation s'inscrit dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire qui encourage vivement ces transformations. A la fin des années quatre-vingt, plus de 2000 hectares sont ainsi irrigués de cette manière.

L'apport de financements publics permet de remplacer progressivement l'ancien système gravitaire par une irrigation sous formes de grands périmètres collectifs. En parallèle de cette intervention publique, certains producteurs s'équipent aussi individuellement en utilisant des forages ou des pompages leur donnant un accès direct à l'eau de la Drôme, ou à sa nappe alluviale[499]. L'extension des surfaces irriguées s'accroît par conséquent régulièrement et double entre 1970 et 1990 (de 900 à 2250 hectares). Cette politique d'infrastructure hydraulique fait de l'eau de la Drôme un facteur de production primordial, auquel sont directement liées la productivité et la rentabilité des exploitations agricoles. Outre les investissements en matériel, aidéspour une part, les membres des réseaux d'irriguants doivent acquitter le prix des mètres cubes utilisés (40 centimes de francs) et une contribution à l'hectare pour les équipements collectifs (1100 f/ha). Cette logique économique oriente également le calcul des besoins d'irrigation sur lesquels se fonde la politique de développement de la ressource en eau.

Si le réseau technique, une fois installé, fonctionne presque sans intervention extérieure, la politique d'irrigation rencontre des difficultés liées à la pénurie d'eau qui apparaît plus sévère que prévue, du fait du climat comme des comportements des agriculteurs individuels qui tirent profit de leur droit d'accès illimité à la ressource. Cette difficulté d'alimentation chronique conduit dès le milieu des années quatre-vingt à poser la question de l'évolution du dispositif. Mais la nécessité d'assurer une alimentation en eau plus régulière fait apparaître plusieurs séries de difficultés liées à la nature particulière du réseau d'acteurs constitué. D'une part, un problème d'action collective, lié au fait que le

[499] Selon la DDAF, la répartition entre réseaux collectifs et irriguants individuels est de 60% - 40%

groupe des irriguants bénéficiant d'un éventuel nouvel équipement comprend, à la fois, des membres susceptibles de respecter les règles collectives d'usage (les adhérents au SII) mais aussi des agents autonomes, qui peuvent se soustraire sans grande difficulté à cette discipline et profiter sans mesure ni contrepartie de l'effort collectif. D'autre part, la solution de construire de nouvelles infrastructures pose le problème des nouveaux acteurs à intégrer à ce jeu : il s'agit des nouveaux financeurs à solliciter, à un moment où les crédits centraux (c'est-à-dire ceux apportés par le département et les services de l'État) ne sont plus suffisants. L'opportunité de crédits européens régionaux et européens représente une solution mais constitue aussi une modification du réseau d'acteur, jusque-là stabilisé. Il s'agit également d'obtenir le soutien des acteurs détenant une partie du pouvoir de décision concernant l'équipement à construire, les pouvoirs territoriaux de l'amont de la vallée, où doit se situer le barrage réservoir. Deux sources d'incertitudes sont ainsi introduites dans la conduite de la politique de développement de l'irrigation.

Au tournant du milieu des années quatre-vingt, le réseau d'action publique constitué autour de l'agriculture irriguée se trouve donc à un tournant. Ce réseau a été construit et s'est développé dans les années soixante et 70 sous l'impulsion des agents de l'agriculture et du conseil général, autour d'une relation exclusive avec les agriculteurs de l'aval et basé sur une appropriation quasi-totale des eaux de la Drôme à l'aval. Or, remise en cause par la baisse du débit naturel, le maintien du système conduit à programmer un nouvel effort pour régulariser le comportement hydraulique de la rivière. Pour cela, il faut étendre le réseau d'acteur au-delà du cercle initial, vers les territoires de l'amont, la Région, l'Union européenne.

L'aménagement environnemental du territoire

Le programme de développement local basé sur la croissance de la production agricole sous forme irriguée se diversifie au début des années quatre-vingt, avec l'émergence de structures intercommunales polyvalentes, destinées, à l'origine, à accompagner cette action sectorielle. Durant les années soixante-dix, l'élaboration des PAR (plans d'aménagement similaires aux POS) par l'administration de l'agriculture conduit à la mise en place des deux établissements publics intercommunaux précités à l'amont et à l'aval de la vallée : le SAD et le SAVD (ces structures changent de dénominations (DAD, DAVD) mais demeurent identiques au plan organisationnel ; elles seront désignées par la suite comme « intercommunalité de l'amont » (SAD) et « intercommunalité de l'aval » (SAVD). Ceux-ci tendent alors à explorer des voies spécifiques permettant d'assurer le

développement de leur territoire ; la rivière apparaît à ce moment comme l'un des supports de ce renouveau économique recherché.

L'intercommunalité de l'aval joue un rôle moteur en la matière parce qu'elle peut mobiliser plus de ressources que l'amont, à la fois par la plus grande contribution fiscale demandée aux communes et la richesse du territoire couvert. dès le début, elle dispose d'une autonomie logistique et technique et se pose comme un nouveau pouvoir local autonome. Cette structure met en avant dès 1983 l'idée d'un développement par le tourisme, en mollissant ce qu'elle définit comme l'un des principaux atouts du territoire, la rivière. Tout en prenant en compte la vocation agricole du territoire, l'institution naissante élabore un projet où le terme récurrent de « développement global » traduit une volonté de diversification de l'économie locale par le tourisme[500]. Au milieu des années quatre-vingt, ce projet n'existe cependant qu'à l'état d'ébauche, malgré une tentative de le rendre plus concret par le montage d'un dossier de Contrat de rivière (de même nature que celui présenté dans le cas « Arc »). Dès 1982, ces premières réflexions autour de la rivière se font dans le cadre de cette procédure, et regroupent, outre la DDAF, la DDE, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, le conseil général et les deux structures intercommunales (SAD et SAVD). Ce premier projet, s'appuyant notamment sur une carte d'objectifs de qualité soulignant les problèmes de qualité de la Drôme, prévoit un programme de stations d'épuration, afin de permettre la baignade, jusqu'alors interdite en de nombreux points, les sports nautiques. Cette tentative échoue cependant du fait de la défaillance du Ministère de l'Environnement. Celui-ci refuse son agrément au contrat de rivière, pour des raisons budgétaires : les crédits pour lancer des contrats de rivière sont limités et une opération est déjà aidée sur l'Ardèche proche ; la Drôme ferait ainsi doublon dans la logique de l'administration centrale. Par ailleurs, l'agence de l'Eau, à qui le ministère de l'environnement renvoie le dossier pour financement refuse également son soutien, arguant du faible intérêt des élus locaux pour la problématique de la qualité de la rivière (seuls deux « points noirs » sont préoccupants pour la qualité selon l'agence), alors que la question des extractions de graviers demeure la principale préoccupation (le contrat de rivière étant perçu comme un « complément de financement ».

Si le dossier est alors mis en sommeil, cette tentative constitue un embryon de réseau à l'échelle de la rivière autour des questions de la qualité de l'eau et de son espace, tout en

[500] A la même époque, un début de réflexion est lancé concerannt des politiques du même type à l'amont, à partir de la prise de conscience de l'importance du tourisme résidentiel venant remplacé l'habitat rural ancien.

légitimant les constats critiques opérés sur l'état du cours d'eau (carte d'objectif de qualité). L'essai pose les bases d'une alliance entre structures intercommunales sur la rivière, autour d'un projet commun axé sur le développement touristique[501]. Mettant en valeur politiquement l'importance économique de ce secteur d'activité[502], il rend aussi envisageable la formation d'une coalition locale appuyée sur une autre base que le seul monde agricole.

Conclusion

L'étude et la mise en relation de deux nouveaux cas nous ont apportés, tout d'abord, un éclairage complémentaire sur la nature des problèmes publics liés à l'eau, développant dans deux directions les résultats précédemment obtenus.

Premièrement, l'observation de ces problèmes confirme leur diversité et leur ancrage local. Ils se révèlent en grande partie déterminés par le territoire et la configuration matérielle des objets environnementaux spécifiques à chaque espace, ce qui leur confère de façon nette, un caractère fortement localisé. Le cas de la Drôme montre que le problème d'inondation, que l'on pourrait rattacher à celui étudié dans les Bouches-du-Rhône, renvoie en réalité à une série différente de paramètres et d'acteurs, faisant ici intervenir le lit de la rivière, des phénomènes d'érosion, l'exploitation des graviers. De la même manière, ce que l'on nomme « problème d'inondation » dans le marais de l'Audomarois touche à des enjeux radicalement différents, relatifs aux infrastructures de gestion de l'eau, à la navigation régionale et aux modalités du contrôle de ses équipements par différentes collectivités. Chaque problème public dépend donc de l'identité de l'objet aquatique, concret et localisé, auquel il se réfère. On ne peut donc pas en résumer l'essence par l'intitulé général et synthétique qui le désigne ordinairement, engendré par des classements centralisés. Attentives à des attributs très limités (généralement les effets les plus apparents du problème), ces dénominations renseignent en définitive très peu sur la nature exacte des situations concernées. Les « problèmes » de

[501] Le Président du DAVD, en 1987, a suivi en tant que président de commission au conseil général ce dossier, défendant cette idée au long de ces années. D. Jouve, Administration et nature : l'aménagement de la rivière Drôme ». Mémoire de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, septembre 1991, 135 pages.

[502] La production d'indicateurs chiffrés représentant ce secteur (nombre de nuitées, évaluation économique de la consommation des touristes, sondages auprès des touristes) ne semble pas antérieure à 1987-88. Néanmoins, d'après le témoignage des acteurs, la prise de conscience est réelle dès le début des années 80. On a pu retrouver par ailleurs des études sur l'aménagement touristique du Diois dans la décennie précédente.

l'eau résultent d'un système d'interdépendances locales, au croisement de dispositions matérielles et d'activités humaines prenant place dans un territoire.

Deuxièmement, la comparaison permet de qualifier ces situations problématiques de gestion de l'eau, en caractérisant mieux la « complexité » des problèmes publics qui y sont liés. Deux traits se dégagent en particulier. D'une part, cette « complexité » est liée au nombre et à la fréquence des interactions où s'associent, d'un côté, activités et acteurs humains, et de l'autre, eau et milieux aquatiques. De ce point de vue, la situation de l'Audomarois se trouve à l'opposé de celle de la Drôme et de l'Arc. Il y a une gradation évidente entre ces trois configurations, quand aux relations qui se sont tissées entre les hommes et l'eau : intrication étroite et profusion des interdépendances, dans le premier cas, distance maintenue et échanges minimaux, dans le second cas, avant que des situations de crise (inondation ou pollution), reposent soudain la question de ce que doit être ou peut-être la rivière. Le profil des problèmes publics liés à l'eau est de ce fait radicalement différent. D'autre part, la « complexité » en question a à voir avec la place que l'eau occupe dans la société locale, l'attention spécifique qui lui est accordée et les significations qui lui sont attachées. On a vu que ce paramètre varie selon le type d'eau considérée (marais habité, rivière rurale, eaux canalisées ou réseau d'eau potable) la localisation géographique et la situation climatique (plaine du nord ou sud méditerranéen), l'ancienneté et la permanence de pratiques et d'usages liés aux espaces aquatiques, à l'origine d'une culture locale de l'eau très prégnante. La situation varie alors selon les cas : espace chargé de significations, où se croisent de multiples grilles de perception appliquées à l'eau et lui assignant des identités multiples (Audomarois) ; rivière pratiquement invisible dans la société locale, lieu quasiment vierge de sens, véritable « territoire du vide » (Arc) ; ou enfin, rivière ignorée du fait de son appropriation par certains usages techniques (irrigation, granulats et eaux usées), mais dotée d'un statut symbolique propre, par son nom même (Drôme) et la vallée dont elle forme la colonne vertébrale.

S'agissant des réseaux d'action publique qui traitent l'eau, les deux cas confirment la pluralité de ces structures et la diversité des objets qu'elles constituent au travers de leur histoire. Les conditions socionaturelles décrites forment la base d'entreprises collectives de régulations de certains types d'eau qui s'inscrivent matériellement dans le territoire (tels les réseaux hydrauliques d'irrigations qui constituent une extension majeure de la Drôme « naturelle »). Des configurations d'acteurs différentes du cas de l'Arc apparaissent également : un système complexe de régulations enchevêtrées dans le cas de

l'Audomarois, portant sur les niveaux d'eau, la navigation, les eaux usées industrielles et domestiques et les eaux de consommations ; la gestion de l'espace et des entités « naturelles » s'inscrit très récemment dans ce paysage anciennement installé, par l'action volontariste du conseil régional et de sa quasi-agence environnementale que constitue le PNR, ancré localement mais sans attache avec l'État ; de façon très contrastée, un monopole de l'État sur la rivière Drôme, assurant son exploitation comme gisement de graviers et apport d'eau, mais dont le rôle et les orientations commencent à être contestés au début des années quatre-vingt par des collectivités locales couvrant le territoire et développant un discours propre sur la rivière.

Il est intéressant à présent de reporter l'attention sur les interactions entre les différents réseaux et l'effet de leur articulation sur la représentation des eaux dans chaque cas.

Chapitre 10

Les problèmes de l'eau et leurs propriétaires

Au-delà de la diversité des approches et des saisies administratives de l'eau, chaque territoire voit se développer une problématisation publique dominante de l'eau. Pour éviter d'aplatir l'histoire et les hiérarchies entre problémes publics qui s'y construisent, le travail d'analyse vise ici à faire apparaître dans chaque territoire quel usage de l'eau s'impose et s'inscrit au travers de choix collectifs récurrents, produisant un enracinement organisationnel et donnant une orientation privilégiée à l'action publique dans le domaine de l'eau. Les principales questions à explorer seront les suivantes : comment l'élément aquatique est-il construit par des investissements bureaucratiques qui fixent sa forme matérielle (attributs qualitatifs ou quantitatifs) mais aussi orientent sa perception, les attentes, et les exigences de la société locale à son égard ? Comment chaque rivière est elle équipée matériellement et cognitivement, d'une façon singulière et en quoi cela modifie-t-il son identité propre ? Enfin, qui définit les problèmes publics institués et traités collectivement à l'origine de ces transformations ?

Nous étudierons comment les réseaux décrits dans le chapitre précédent se situent les uns par rapport aux autres, et le cas échéant, comment ils se hiérarchisent, en définissant par là même un ou des acteurs propriétaires du problème de l'eau, dont la prédominance s'inscrit dans le territoire comme dans les structures administratives (Section 1)

Nous poursuivrons l'analyse en montrant par la suite comment l'eau devient objet de représentation et de calcul dans l'univers administratif, c'est-à-dire fait l'objet d'une saisie bureaucratique spécifique selon les lieux ; des variations sont en effet observables dans le travail d'objectivation, notamment quant à la nature et à la précision des catégories d'action publique utilisées. Nous pourrons alors questionner la hiérarchisation qui s'opére entre différents modes de représentation et d'objectivation des problèmes liés à l'eau, et comment, au travers des diagnostics réalisés, « d'états des lieux » formatés par le regard administratif, l'eau retrouve paradoxalement une certaine forme d'évidence et de naturalité. Par là il s'agit de décrire à un moment donné l'effet de chaque trajectoire d'apprentissage et à quelle forme de réduction de la complexité des problèmes elle aboutit. (Section 2)

Section 1 Articulation et hiérarchisation des actions publiques

Une pluralité d'actions publiques assure la régulation des interdépendances entre hommes et milieux, ce qui conduit à poser la question de leur articulation ou coordination éventuelle, s'agissant d'un même objet et d'un même espace. Si des conflits émergent entre types de régulations, comment sont-ils résolus ? Quel portrait d'ensemble se dessine de l'action publique au travers de ces ajustements ?

A- L'Audomarois

Dans le marais de l'Audomarois et dans la partie aval, la longue histoire des interactions entre usagers et la fréquence des heurts ont conduit à une forme d'articulation *de facto* des actions collectives lancées autour de l'eau[503]. Sans retracer ici l'histoire du territoire sous ce rapport, cette articulation peut se présenter de façon synthétique autour de deux grands types de débats engendrés, d'une part, sur la dimension qualitative (fixation des taux de pollution acceptable) et d'autre part sur les aspects quantitatifs (fixation des niveaux d'eau de surface[504]) de l'élément aquatique.

La prédominance des exigences de la navigation et de l'agriculture sur la gestion qualitative de l'eau

Le niveau d'eau à maintenir dans le marais est l'un des principaux points de coordination nécessaire entre au moins trois des entreprises de régulation décrites précédemment : la régulation des eaux canalisées pour la navigation, des eaux de drainage et d'irrigation pour l'agriculture, la régulation à des fins d'aménagement du territoire pour le développement du tourisme environnemental et la protection de l'écosystème.

---

[503] Sur le bassin-versant de l'Aa dans son ensemble, les actions collectives de régulation des usages de l'eau ne font pas l'objet d'un effort de coordination (i .e. de la source jusqu'à la partie artificialisées de l'aval (région de Calais-Dunkerque). On ne trouve pas, par exemple, d'articulation entre les actions relatives au contrôle des flux menées à l'amont, dans la partie rurale de l'Aa et ce qui se fait dans le marais dans le même domaine. Nous avons donc choisi de nous concentrer sur cette derniree zone.

[504] La question des eaux souterraines, qui viendra plus tard au centre du débat, n'est pas encore à l'ordre du jour dans les années 80.

Cette question devient très tôt un enjeu de débat dans la mesure où l'artificialisation avancée des circulations hydrauliques ouvre un espace de décision collectif. L'existence même de cet ensemble d'outils de contrôle de l'hydraulique pose la question de l'arbitrage entre les différents groupes dont les intérêts sont liés à la bonne marche de ce dispositif (c'est-à-dire concrètement les vannes, écluses, pompes permettant la mise en circulation et le refoulement des eaux vers la mer). Chacun poursuit des objectifs propres et tente de promouvoir une utilisation spécifique de l'équipement collectif. Très schématiquement, la navigation exige une cote stable et suffisamment élevée pour assurer le transport fluvial ; l'agriculture maraîchère recherche selon les saisons des cotes basses (drainage en hiver) ou élevées (irrigation en été), tout en souhaitant éviter l'inondation des cultures ; enfin les promoteurs du marais comme cadre de vie et écosystème demandent des niveaux d'eau stables, permettant à la fois la vie aquatique, les activités (navigation de plaisance) et une bonne dilution des pollutions propres à la zone (agricoles, industrielles et domestiques).

Or, depuis le XIXe siècle et par la suite de façon récurrente, la fixation des niveaux d'eau résulte d'une négociation, non exempte de conflits, entre les représentants de la navigation et ceux de l'agriculture dans le marais. Cette forme d'association conflictuelle a un ancrage historique puisqu'elle est liée à la mise en place du système de drainage, qui isole la plaine maritime de la mer (fin XVIIIeme) et permet à la fois la mise en exploitation des terres polderisées et la navigation commerciale sur les canaux. Durant tout le XIXe siècle et jusqu'à aujourd'hui, les impératifs de la navigation s'opposent à ceux des maraîchers et aux intérêts agricoles sur la question du maintien de la ligne d'eau dans le canal, via le contrôle des prises d'eau ou la gestion des inondations.

Très rapidement cependant, et jusqu'à présent, la navigation apparaît comme l'usage de l'eau ayant prépondérance et impose sa logique et ses exigences aux autres acteurs. Administrativement, les Services de la navigation (rattachés au ministère de l'équipement) jouent dans la région le rôle d'administration de l'eau jusque dans les années quatre-vingt, la Délégation de Bassin, instance de coordination prévue dans la loi sur l'eau de 1964, revenant à la Direction Régionale des Voies Navigables (DRVN) dans le bassin Artois-Picardie. Matériellement, surtout, le creusement des différents canaux et leur élargissement pour constituer le Canal à Grand Gabarit confèrent au Service de la Navigation le contrôle de l'hydrologie de la région - le canal coupant tous les bassins-versants du Nord-pas-de-Calais. Cet équipement hydraulique dédié à la navigation constitue ainsi en lui-même le principal marqueur de la prédominance de cette fonction.

Néanmoins, le système local de régulation des niveaux d'eau (institution des wateringues (IIW) et propriétaires-usagers du marais) dispose aussi d'un contre-pouvoir sur la zone qui les concerne, par deux moyens principaux. La première est la possibilité dont dispose les propriétaires du marais de s'isoler hydrologiquement, par un système de pompes et de vannes rendant possible un contrôle localisé des niveaux d'eau. Cette solution se développe particulièrement durant les années soixante-dix et participe à la transformation de l'hydraulique globale du marais et partant du canal. Le second moyen d'influence est de nature politique et passe par un système de négociation et d'entente avec les responsables de la navigation Ainsi, un compromis est trouvé entre ces deux séries d'acteurs au début des années quatre-vingt pour fixer un niveau de référence permettant de satisfaire les demandes de chacun. Cet accord, pris oralement et sans valeur juridique, prévoit que le service de la navigation s'efforcera de maintenir le niveau de l'eau à une cote située entre 2,25 et 2,35. Mais une telle entente n'est possible et durable qu'en raison d'un ensemble de liens entre acteurs de la négociation, garantissant la prise en compte des intérêts agricoles par les services étatiques. L'instance où se nouent ces relations est l'IIW : principal outil depuis 1977 de la lutte contre les inondations, elle est financée et placée sous le contrôle du pouvoir local (conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, représentant les intérêts agricoles et maraîchers[505]) mais son action est aussi pilotée techniquement par les services de l'État et certains établissements publics. Le système est donc sous le contrôle des services étatiques, soucieux des intérêts du commerce fluvial, mais laisse également une place aux exigences de l'économie locale du marais, basée sur l'agriculture.

La qualité des eaux assujettie aux exigences industrielles et agricoles

Rapportée aux conflits entourant la fixation des niveaux, la question de la qualité présente un caractère moins aigu, l'ajustement entre les définitions concurrentes du bien commun s'opérant sans problème de coordination entre réseaux d'action publique. Ceci s'explique par une situation de quasi-monopole des administrations d'État sur l'évaluation de la qualité acceptable du milieu, en particulier des services chargés du contrôle des rejets industriels (DRIRE). Si la police de l'eau dans le marais est placée

[505] Les équipes municipales des deux principales villes du Marais, comportent dans leur rang des adjoints appartenant à la profession maraîchere. Les maires de ces communes sont tous deux conseillers généraux, et occupent les postes de vice-président du Conseil général et de député.

sous l'autorité de la DDE/DDAF, services chargés de la réalisation des objectifs de qualité[506], l'essentiel des sources de pollution provient des activités de l'industrie, ce qui donne aux services de ce ministère la responsabilité effective en matière de maîtrise de la pollution. Ici comme ailleurs, la surveillance des rejets l'emporte comme mode principal de régulation des pollutions sur le suivi et le contrôle de la qualité des milieux. L'administration locale de l'industrie est chargée traditionnellement de la promotion et de l'encadrement du développement économique de ce secteur, et beaucoup plus récemment, depuis 1976, de la protection de l'environnement contre les nuisances industrielles. Ce dernier aspect n'est donc pas une priorité du service, qui privilégie le point de vue des opérateurs industriels pour lesquels les cours d'eau jouent le rôle d'évacuation des sous-produits et effluents de fabrication. Ceci se traduit en particulier par un choix de non-intervention de cette administration durant la période de croissance industrielle dans la zone du marais, à la fin des années soixante. Confrontée au développement économique des industries, l'administration ne développe pas de réponse spécifique face à l'accroissement consécutif de la charge polluante ni à la dégradation de l'environnement qui s'ensuit.

L'expression publique et la défense collective d'autres exigences de ce type – au moment des pollutions accidentelles par exemple – ne remet pas en question cette prévalence des droits d'usage accordés aux industries par leur administration. De nature réactive, les demandes adressées sporadiquement aux pouvoirs publics ne changent pas la prédominance des critères industriels (en termes d'évacuation des eaux usées) dans la fixation des niveaux acceptables de qualité de l'eau. Par ailleurs, lorsqu'elles sont suivies d'effet (en 1977) les requêtes formulées par les autres usagers (pêcheurs et naturalistes) ne débouchent pas sur la remise en question de l'impact de l'industrie sur l'environnement, ni du système d'autorisation qui entérine celui-ci. Les actions réalisées consistent à modérer par des solutions techniques la charge polluante déversée. Plusieurs stations d'épuration sont ainsi construites à cette époque, avec une aide financière de l'agence de l'eau et en prenant en compte les capacités d'investissements des industriels concernés.

Par ailleurs, lorsque des modifications sont apportées à ce système d'administration de la pollution, elles demeurent marginales et sous le contrôle des acteurs industriels, même lorsqu'il s'agit, bien en amont de la décision, de définir et de décrire les pollutions

[506] Voir la présentation du rôle et des tâches de ces administrations dans la police de l'eau.

atteignant le marais. C'est le cas avec la proposition de mettre en place un SPPPI (Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles), sur la région littorale proche. Mis à l'étude à la fin des années quatre-vingt, le projet aboutit à la création officielle du SPPPI en mars 1990. Cette structure d'information et de concertation vise à produire de la connaissance (par le biais d'études et des savoirs existants) sur les pollutions industrielles et à servir d'interface entre ce secteur, le grand public et les associations de protection en privilégiant la transparence. À l'origine dédiée aux problèmes de pollution de l'air de la région dunkerquoise, le SPPPI du Nord envisage au début des années quatre-vingt-dix d'élargir son action aux questions d'eau et au territoire audomarois, à la demande d'associations de protection de la nature. Cette requête entraîne en retour la réactivation d'une association des usagers industriels du bassin de l'Aa (AUIBA), destinée à faire valoir le point de vue de ce secteur dans le nouveau cénacle[507]. Néanmoins, le sujet de l'eau ne sera pas abordé par le SPPPI jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, qui se concentre exclusivement sur les problèmes de la zone littorale et sur les pollutions de l'air[508].

Le contrôle industriel sur la définition de la pollution est renforcé par une convergence d'objectifs avec le monde agricole. D'une part, la pollution des premiers n'a pas de conséquence directement nuisible sur la production agricole, en l'absence de substances toxiques pouvant menacer les cultures (pollutions de papeteries, matière organique venant de l'agroalimentaire, etc.). D'autre part, les effets des transformations de l'agriculture dans les années soixante-dix ont également conduit à privilégier une baisse des exigences relatives à la qualité de l'eau et plus généralement à l'état du marais en tant qu'écosystème aquatique. Le choix de l'intensification de la production, via la mécanisation et l'apport massif d'engrais produit des effets multiples et profonds sur le territoire et amène une transformation globale du marais[509]. Alors que les eaux circulent plus lentement, dans un marais davantage équipé en routes, et favorisent l'accumulation

[507] « Ce SPPPI nous a paru d'abord.....un peu une grand messe parce qu'il y avait beaucoup de monde où on écoutait surtout les consommateurs, très budgetivore à tous égards et sous la houlette directe de la DRIRE. Ce qui n'était pas obligatoirement l'endroit idéal pour un échange... facile, disons. D'où la décision des industriels du secteur de se regrouper pour faire une entité et être un interlocuteur, par rapport entre autres, la DRIRE et aux autres..... » (Industriel)

de la pollution et le développement de l'eutrophisation, l'incitation à nettoyer les canaux s'amenuise, le transport traditionnel en barque tendant à disparaître. Les agriculteurs propriétaires se désengagent progressivement de la gestion d'un marais qui ne sert plus que de réseau de drainage. Leur attitude se rapproche de celle des propriétaires riverains des cours d'eau ruraux, de moins à moins intéressés à l'entretien de ces espaces[510].

B La Drôme

Malgré la diversité des objectifs poursuivis dans la Drôme autour de la rivière et leur rencontre pour partie problématique, il n'existe pas de structure de coordination à l'échelle du bassin-versant jusque dans les années quatre-vingt. L'articulation entre les différentes actions publiques menées résulte de l'histoire au cours de laquelle s'est imposée de fait une hiérarchisation des exigences et des objectifs. Deux réseaux d'acteurs se distinguent en particulier par un quasi-monopole sur, respectivement, l'exploitation du lit de la rivière (pour l'extraction de granulats) et l'usage de l'eau transitant dans la Drôme (pour des fins d'irrigation). Leurs activités demeurent également juxtaposées jusqu'à cette époque, traitant séparément les deux dimensions de la rivière (lit et eau) en minimisant les interelations pouvant exister entre elles[511].

L'emprise exclusive de ces systèmes de régulation sur leur objet est lisible tout d'abord au plan juridique. L'usage des ressources en graviers et en eau de la Drôme est encadré par un système d'autorisation administratif qui donne aux opérateurs privés un accès quasiment illimité à ces biens naturels. Pour les deux types de ressources offertes par la rivière, de nouvelles autorisations sont régulièrement accordées en fonction des besoins exprimés. Cette régulation a minima demeure alors que des collectivités locales commencent, dès la fin des années soixante-dix, à dénoncer les effets des extractions massives sur les digues notamment ; dans le domaine des prélèvements, des associations

---

[508] Voir le document de présentation des SPPPI. Sur 10 ans, aucune étude n'est consacrée à l'eau. Ce n'est qu'à partir de l'an 2000 que des intérêts industriels (AIUBA) commencent à contribuer à cette structure, qui est désormais renommée « SPPPI Cote d'Opale- Flandres) et intègre les arrondissements de Boulogne, Calais, Saint-Omer, Dunkerque et Montreuil.

[509] Cela passe en particulier par le développement des routes permettant le transport des productions et des engins, auparavant réalisé par barque dans des conditions difficiles. Plusieurs dizaines de kilomètres de routes sont crées en quelques années.

[510] Voir l'analyse faite pour le cas de l'Arc dans les Bouches-du-Rhône et les références sur ce phénomène plus général dans les rapports administratifs.

[511] Le niveau d'eau est directement dépendant de la hauteur du lit, l'abaissement de ce dernier du aux extractions provoquant un abaissement correspondant du niveau de l'eau. Mais cette dimension est peu mise en avant jusqu'à la fin des années 80 ;

de protection de la nature alertent également sans succès les services de l'État, concernant le danger d'assèchement de la rivière en raison des pompages agricoles excessifs. L'accès aux ressources naturelles est ainsi garanti juridiquement aux secteurs d'activités concernés, dont les demandes sont satisfaites par l'administration. La seule restriction légale concerne le respect du « débit réservé » à partir de 1984[512] mais celle-ci est, de facto, peu observée[513].

L'emprise se traduit également matériellement par des dispositifs traduisant concrètement cette double appropriation. L'équipement de 3000 hectares irrigués à partir de l'eau de la Drôme incluant les systèmes de pompages et les canalisations d'adduction constitue un réseau hydraulique ayant la capacité d'assécher le cours d'eau. De la même façon, les volumes de granulats extraits dépassent, de façon variable selon les estimations, les capacités de la rivière, ce qui se traduit par une série d'effets sur le cours d'eau, au-delà du seul lieu bénéficiant de l'autorisation[514].

Cette prédominance accordée à certains usages, lisible dans la structuration de l'action publique, a pour conséquence le désinvestissement dont souffrent d'autres formes d'action publiques liées à la rivière. C'est le cas des actions de protection contre les inondations qui apparaissent doublement reléguées. D'une part, parce que cette entreprise collective doit supporter et compenser les conséquences des phénomènes d'érosion régressive, la prévalence accordée à l'extraction des granulats ayant pour contrepartie un déséquilibre du lit et la destabilisation des ouvrages situés dans la rivière (digues, piles de ponts, seuils) ; d'autre part, parce qu'elle ne bénéficie que de très peu de soutien de la part des services de l'État, malgré le statut domanial du cours d'eau, ceux-ci renvoyant la charge des travaux aux collectivités locales [515].

---

[512] Instauré par la loi pêche de 1984, il s'agit d'une obligation de maintenir un certain volume d'eau dans la rivière quelque soit le prélèvement effectué. L'octroi d'autorisation nouvelles doit prendre en compte ce débit et peut conduire à des refus.

[513] Les agriculteurs disposent d'un droit d'accés à la ressource qui ne fait pas l'objet d'une régulation spécifique. Dans le cadre d'une recherche appliquée, une équipe du Cemagref travaillant sur la Drôme a évalué à 2 à 3 fois le volume global de la rivière l'usage à plein de ces droit d'eau (sur la base des capacité de pompages par les prises d'eau et les puits existant, déclarés par les agriculteurs) . (communication orale).

[514] Ce point est cependant controversé, au moins quand à l'étendue de ces effets. La question de savoir si l'extraction de granulats en un point donné a des effets sur l'ensemble du lit est précisément le point le plus discuté, et l'enjeu du conflits central dans ce domaine entre l'Etat et les collectivités locales.

[515] De nombreux travaux de réfection des digues sont en attentes ou ne sont pas réalisés, provoquant régulièrement les protestations des responsables des digues. La situation est similaire à celle que l'on trouve sur les digues du delta du Rhône, dont la rupture en 1994 fit connaître le mauvais état d'entretien et les conflits entre l'Etat et les pouvoirs locaux.

De même, le droit d'usage préférentiel accordé à l'irrigation, accompagné d'une promotion active de ces pratiques, se fait au détriment de l'investissement public dans d'autres secteurs d'activité liés à l'eau, en particulier le tourisme et les loisirs aquatiques. Les fonds des administrations drainés vers le territoire visent d'abord à accompagner le développement agricole. Conformément à cette orientation, les projets élaborés durant les années quatre-vingt, portent exclusivement sur l'accroissement des volumes d'eau mis à la disposition de l'agriculture.

Le schéma hydraulique rédigé par la DDAF est particulièrement exemplaire de cette tendance. Achevé en 1988, il vise à répondre aux problèmes d'étiage de la rivière et aux conflits entre usagers qu'entraîne la situation de pénurie récurrente. Le projet d'aménagement hydraulique vise à accroître la capacité de la rivière à l'aide de plusieurs ouvrages de retenue. Un site est choisi dès 1989 sur un affluent de la Drôme (le Bez) qui présente les caractéristiques géologiques adéquates et peut accueillir un ouvrage de grande taille (avoisinant les 10 millions de m3). Cette dernière caractéristique est une condition pour bénéficier des crédits du ministère de l'agriculture[516]. L'État représenté par le Préfet et la DDAF soutient le barrage du Bez, dans le but affiché de soutenir le secteur agricole[517]. Tout ceci confère à la rivière un statut central, point de passage obligé de toutes les actions de développement menées. En ce sens la politique de l'eau, sur le plan quantitatif, est dans la Drome un sous-secteur de la politique agricole, composante nécessaire à la mise en place et au développement de l'agriculture irriguée.

La hiérarchisation que l'on observe entre réseaux d'action publique est particulièrement stable du fait des relations exclusives sur lesquelles ils reposent, la décision s'opérant en cercle fermé. Malgré des tensions importantes durant les années quatre-vingt, on ne note pas d'évolution de ces réseaux ni de remise en cause de leur mode de décision. Dans les deux cas, la décision administrative s'opère selon le modèle décrit dans les Bouches-du-Rhône et correspondant à la pratique ordinaire des bureaucraties territorialisées. Les autorisations d'extraction de graviers comme celles relatives aux prélèvements en rivière

[516] Ceci permet de souligner le caractère étatique de cette politique, où intervient une dimension de solidarité nationale via l'équipement du territoire en infrastructures de production. Ni la profession agricole locale, ni les communes ne peuvent financer seules l'ouvrage, dont le coût porterait le prix de l'eau d'irrigation à un niveau insupportable pour les agriculteurs, s'ils devaient l'assumer seuls.

[517] L'irrigation généralisée permet de régulariser les rendements culturaux en les soustrayant aux aléas climatiques ; la diversification des cultures qu'elle autorise permet aussi de mieux résister aux variations des prix et aux évolutions erratiques des cours des matières gricoles ; elle permet enfin de développer des cultures plus rentables, selon la variation de ces cours, tels que le mais () sinon impossibles à cultiver dans la région (culture avide d'eau et climat plutôt sec, au moins par périodes).

dépendent du seul jugement des fonctionnaires (la DDE en l'occurrence, s'agissant du domaine public), agissant à un niveau très proche des pouvoirs locaux (la subdivision territoriale) ou plus rarement au siège départemental du service. Malgré leur légitimité à faire valoir un point de vue d'intérêt général, les collectivités locales contestant les orientations prises sont impuissantes à s'insérer dans le processus de décision contrôlé par les agents de l'État. De même, les protestations suivies d'action contentieuses d'association de protection de la nature n'aboutissent pas.

Ce cas offre en définitive une illustration exemplaire d'une action publique orientée vers l'exploitation des ressources naturelles (volumes d'eau pour l'irrigation, et granulats pour la construction), sous le contrôle des administrations en charge de la régulation de ces secteurs. Les réseaux formés par ces administrations et les secteurs d'activités correspondant définissent alors seuls et peuvent imposer la liste des problèmes publics légitimes liés à l'eau.

Section 2 La représentation des situations problématique

Nous pouvons poursuivre plus avant la démonstration en étudiant à présent comment la structuration des réseaux d'action publique détermine la perception de la rivière et de l'eau comme réalités problématiques ou non. Le travail historique d'apprentissage qui a lieu au sein de chaque groupement d'acteurs formalise en effet des catégories de description et de perception des situations et impose progressivement l'évidence d'une certaine saisie bureaucratique de l'eau. Celle-ci sera approchée dans cette section sous deux aspects principaux : d'une part, nous nous intéresserons aux diagnostics d'ensemble opéré sur les problèmes liés à l'eau que l'on peut saisir au travers des constats objectifs, plus ou moins précis et documentés qui les accompagnent (rapports, cartes, mesures, etc.) ; d'autre part, nous décrirons quelques-uns des référents décisionnels mobilisés par l'administration, observables dans les programmes d'action engagés par la puissance publique et des bases cognitives qui les fondent (normes, seuils, standards.).

Au travers de l'étude de ces indicateurs, on essaiera de caractériser dans chaque cas, comment se structure la vision bureaucratique et quels effets de pouvoirs produit ce formatage de la représentation bureaucratique de l'eau.

A L'hétérogénéité des savoirs pour l'action (Audomarois)

La perception des problèmes liés à la ressource en eau est marquée durant la période 1970-1987 par un décalage persistant entre, d'un côté, la connaissance des aspects relatifs à la qualité de l'eau, de l'autre, l'accumulation de savoirs relatifs à la gestion des quantités et aux niveaux d'eau.

En ce qui concerne la gestion de la qualité de l'eau, la question des pollutions demeure pour l'ensemble de la période un « non –problème », phénomène considéré comme relevant de l'ordre normal des choses et ne faisant pas l'objet d'une investigation spécifique. Malgré des rejets accidentels, un accroissement régulier et important de la charge polluante et des modifications visibles de l'état des eaux, aucune tentative n'est lancée dans les cercles administratifs pour prendre la mesure du phénomène. L'absence de problématisation de la pollution empêche d'avancer l'idée d'un diagnostic quand à sa nature ou ses causes, et d'une identification des éventuels responsables. De façon révélatrice, la série d'équipements de dépollution mis en place pour résoudre les problèmes de l'Aa (1977) n'est pas accompagnée d'un programme de mesure et de suivi par les administrations concernées. L'état de pollution et son évolution demeurent ainsi en dehors du champ de vision[518]. Les informations sur les rejets des industries sont généralement parcellaires, inexistantes ou maintenues à l'écart de la sphère publique : si certaines données sont accessibles, les chiffres relatifs à certains établissements ou certaines pollutions font défaut. L'Agence de l'Eau, qui dispose de données ne les signale pas dans ses rapports à l'inverse d'autres informations. Dans l'ensemble les informations livrées apparaissent sous une forme succincte, non contextualisée et ne permettent pas d'en saisir la portée. Le savoir offert se présente donc sous une apparence obscure pour le non-spécialiste[519].

Le système de mesure de la qualité de l'eau fournit également peu de données permettant de fonder une appréciation objective de la situation. La qualité de l'Aa (à l'amont du marais et du canal) ne fait l'objet de mesures régulières qu'à partir de 1981, sur un rythme annuel jusqu'en 1986 et pour un seul point de mesure. Il en résulte une très

[518] Cette pollution n'est en fait révélée publiquement que lors des accidents, pendant lesquelles elle devient directement visible pour le grand public (via mortalité piscicole massive par exemple).

[519] En l'absence de données relatives à cette époque, et du fait de la difficulté de trouver trace d'une absence de diffusion, on peut s'appuyer ici sur les constats faits par JM Dzidzicki, en 2000, a posteriori dans le cadre d'une enquête européenne. (les chiffres de la DRIRE, en 2000, ne mentionnent pas la pollution de Cristallerie d'Arques, principale usine (13000 emplois) de la zone ; ni d'un autre établissement (Cimenterie d'Orgny), page 31. Les chiffres sur les prises d'eau sont également parcellaires. De façon générale,la protection du secret industriel est invoquée pour restreindre la diffusion de ces données.

faible crédibilité des cartes d'objectifs de qualité (fondées sur ces données) aux yeux des associations et des naturalistes, qui remettent en question l'objectivité de ces données.

> « [lors d'une réunion publique] j'ai distribué des échantillons qui sont passés à la télé, ce qui a commencé à faire bouger les choses. Ça faisait des années que la rivière était colorée en bleu ou en vert sur les cartes de l'Agence et considérée soit comme de première catégorie soit de deuxième [classe de qualité] » (président d'association environnementale locale)

À l'inverse, les activités liées à l'assainissement, à l'alimentation en eau potable et la question des niveaux d'eau font l'objet d'investigations plus approfondies. L'agence de l'eau suit les équipements qu'elle finance en matière d'assainissement et d'adduction d'eau et peut livrer un compte rendu très précis de leurs capacités. De même la connaissance des circulations d'eau dans le réseau artificiel d'adduction d'eau (potable ou industrielle) est bien établie et permet d'opérer des diagnostics sur l'évolution de la consommation[520]. Enfin, les niveaux d'eau font également l'objet d'un suivi attentif (avec une précision de l'ordre du centimètre) grâce au relevé quotidien réalisé par les services de la navigation sur le canal, mobilisant une série d'échelles hydrométriques utilisées pour la gestion hydraulique de l'ouvrage.

Un même écart s'observe en ce qui concerne les référents décisionnels que les administrations mobilisent pour définir et conduire leurs programmes d'action. Lorsque l'objet d'intervention dispose de contours bien délimités, est constitué de longue date, les processus de décision peuvent généralement s'appuyer sur des référents précis et des systèmes d'information développés. C'est le cas pour le secteur de la navigation, de l'adduction en eau et de l'assainissement. Des indicateurs en faible nombre, souvent unique, servent à organiser l'action collective dans ces domaines : quantité de m3 pour l'adduction d'eau, « équivalent habitant » pour les programmes d'assainissement, cote d'eau pour le canal. Dans ce dernier exemple, la gestion des niveaux d'eau par le service de la navigation, est fondée sur un type de référence unique, le « niveau normal de navigation » (NNN), contrôlé en un endroit précis, fixé par l'usage. Ce référent décisionnel, objet d'âpres négociations entre usagers de l'eau, sert de base pour réguler la circulation de l'eau dans le canal.

À l'opposé, les référents décisionnels utilisés dans le domaine de la lutte contre la pollution demeurent peu définis et varient fortement selon les secteurs d'activités et dans

[520] Voir par exemple l'évolution chiffrée (de 45 a 42 millions mètre cubes) que fait l'Agence de l'eau des consommations, entre 1970 et 1989.

chaque secteur géographique. Les procédures et critères appliqués ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit de contrôler les rejets de stations d'épuration des collectivités locales, l'assainissement individuel, les pollutions des industries, grandes et petites, ou encore ceux des élevages porcins. Les collectivités locales et les administrations responsables (DRIR, DSV, DDAF, DDE) n'utilisent d'ailleurs pas de critères formels mais laissent les agents juger au cas par cas, ce qui aboutit à une grande variété de décisions en matière de contrôle de la pollution[521].

La situation est identique en ce qui concerne les milieux aquatiques et naturels saisis comme objet d'intervention. S'ils sont reconnus par la plupart des administrations comme des intérêts à protéger, l'identité de ces objets reste floue et ne permet pas de fonder des décisions, en particulier lorsqu'il s'agit de justifier la mise en place de contraintes nouvelles. Le patrimoine naturel est ainsi identifié par un simple découpage spatial et qualifié par l'apposition d'un label[522], une réglementation spécifique ou une charte de gestion[523]. Outre le fait que de larges portions d'espaces échappent à cette qualification, il n'existe pas de critère fin permettant de décider quelles activités menacent de façon localisée ces biens naturels [524]

B. Effets de focalisation et d'occultation des dimensions de l'objet rivière(La Drôme)

Le dispositif de mesure et de connaissances relatif à la rivière Drôme est marqué par l'intérêt privilégié accordé aux eaux agricoles et par une absence d'attention aux autres dimensions de la rivière. Durant les deux décennies étudiées (1970-1990), les diagnostics formulés par la bureaucratie locale sur la Drôme se concentrent sur les aspects quantitatifs, en lien avec l'orientation agricole dominant l'économie locale[525]. Les fonctionnaires de l'État s'efforcent avant tout de calculer les quantités d'eau disponibles

[521] Entretien avec une responsable du PNR. Celle-ci met l'accent sur la principale différence, entre collectivités locales et industries. L'assainissement individuel et l'élevage porcin posent également des problèmes de décision, d'application de critères par rapport à une régle générale.

[522] Sites classés (loi 1930) et ZNIEFF type II (Zone de protection de la faune et de flore), pour un total de 15 .000 hectares.

[523] Concernant respectivement la réserve naturelle volontaires du Romelaere et les espaces naturels sensibles (110 hectares) achetés par le Département.

[524] Il est fait mention dans le cas des ZNIEFF du « potentiel biologique » général de ces zones, ce qui ne permet pas d'en assurer, dans un cas précis, la protection (l'interdiction de toute activité étant exlue).

[525] On s'appuie sur la liste des études recensées par les organismes publics, comme archive de la vision administrative des problèmes publics

dans la rivière, pour les mettre en rapport avec la demande existante ou programmée à moyen terme. Les principaux documents traitant de la question de l'eau sont donc le fait, pour leur quasi-totalité de l'administration de l'agriculture : c'est le cas pour les études hydrauliques accompagnant le Plan d'aménagement rural, ou le schéma hydraulique élaboré en 1987-1988. L'objectif est explicitement de fournir une base de calcul afin de calibrer les projets d'équipements hydrauliques ; visant avant tout la clientèle agricole, ces projets sont d'abord attentifs à chiffrer les demandes en eau de ce secteur.

La même logique restreint le domaine d'investigation au seul suivi des étiages, c'est-à-dire au relevé systématique des plus basses eaux. S'agissant de prévenir une carence possible de l'alimentation en eau, cet indicateur est suffisant et peu d'attention est accordée aux facteurs influençant directement celui-ci, comme l'évolution des prélèvements ou les modifications plus générales qui touchent la rivière (abaissement de la nappe due à l'érosion et à l'extraction des granulats). La réflexion se concentre sur le « stock disponible » et vise à caractériser les situations de « tensions » (moment de l'année, durée, intensité), qui sont apparues dans le passé ou sont susceptibles de se présenter dans l'avenir. La focalisation sur ces situations renforce l'idée d'insuffisance de la ressource, par rapport à une consommation donnée, et ne s'accompagne donc pas d'une remise en question des prélèvements d'eau à usage agricole. En définitive, en l'absence de reconnaissance d'un problème de demande excessive, aucune information sur le niveau et l'évolution de ces prélèvements n'est opéré, pas plus qu'une mise en relation de ces données avec les étiages sévères survenus dans le passé. Les comportements des acteurs économiques et le rôle du système artificiel de circulation d'eau qu'ils contrôlent ne sont donc pas intégré au système de mesure et de modélisation ; le champ de vision de celui-ci est réduit au seul débit de la rivière, considérée sans ses utilisateurs, réalité construite et érigée ainsi en variable indépendante.

De façon contrastée, la production de connaissance portant sur le lit de la rivière apparaît quant à elle très limitée, mais pour des raisons similaires. Il s'agit en effet dans ce cas pour les services de l'État d'accompagner et de promouvoir l'extraction des granulats, principale forme d'exploitation économique de la rivière. Contrairement au secteur de l'irrigation cependant, aucune pénurie de matériau ne remet en cause cette activité jusque dans les années quatre-vingt, et l'administration n'éprouve pas le besoin de mesurer et de modéliser le transfert et l'apport de nouveaux granulats par la rivière. Si des phénomènes de disparition de graviers sont observés à certains endroits, les extractions opérées à l'aval ne sont pas menacées, la rivière et les crues renouvelant

progressivement le gisement. Contrairement à l'eau destinée au secteur agricole, aucune donnée naturelle ne gêne l'exploitation économique du lit de la rivière et par rebond, ne vient justifier une entreprise de connaissance. Seules des études évaluant de façon globale les gisements et les prélèvements possibles sont donc lancées (1975) afin d'éclairer l'administration sur les capacités de production de la rivière.

Mais il y a plus dans ce cas. Cette logique d'action, privilégiant un savoir tout entier orienté vers la rationalisation de l'exploitation de la rivière, fonde également un refus de reconnaître la nécessité d'autres savoirs, c'est-à-dire l'exploration d'autres dimensions de l'objet d'intervention. Les premiers effets des extractions sur les ouvrages en rivière se font sentir au milieu des années soixante-dix et conduisent les représentants des syndicats de digues et des collectivités locales concernées à demander aux services de l'État d'étudier le lien entre les deux phénomènes et de clarifier plus généralement les mécanismes de transfert des graviers dans le lit de la Drôme. À plusieurs reprises cette exigence est signalée dans des propositions d'études préparatoires à différentes procédures (première proposition de contrat de rivière (1983-1986), projet de charte accompagnant la concession du domaine public (1984-1986), seconde proposition de contrat de rivière en 1986). Cette demande conduit finalement à réalisation d'une étude (cabinet SOGREAH) livrée à la DDE, qui en prend connaissance mais garde le silence sur ses conclusions. La situation perdure jusqu'en 1990, moment où la pression des collectivités locales impose la communication publique du document[526]. Il y a donc bien ici une stratégie d'occultation volontaire vis-à-vis des cercles extérieurs à l'administration spécialisée.

Enfin s'il existe d'autres types de savoirs sur la rivière, leur condition de production et d'utilisation ne leur permettent pas d'apparaître distinctement dans l'espace public et d'y faire reconnaître les interdépendances qu'ils décrivent. C'est le cas, pour des raisons différentes des données relatives aux inondations, à la qualité de l'eau et aux milieux aquatiques. Dans le premier cas, aucune information systématique n'est rassemblée au milieu des années quatre-vingt sur les variations de débit ou l'emprise des champs d'inondation, permettant d'éclairer le comportement de la Drôme en crue, notamment par

[526] Elles ne seront connues officiellement qu'après une pression politique locale, qui permet de contourner le service de l'Etat et de divulguer publiquement le rapport du bureau d'étude. Ce point est abordé ultérieurement.

des cartographies[527]. Dans le second cas, un effort de représentation synthétique des données relatif à la qualité de l'eau est entrepris à partir de 1986 par un agent de la DDASS, mais l'information reste étroitement liée à l'application de la réglementation : il s'agit d'abord d'opérer un suivi des lieux de baignade, selon la mission d'hygiène publique qui revient à la DDASS. Le classement du cours d'eau en différentes zones correspond à l'autorisation ou l'interdiction de se baigner, et ne prend donc en compte que les critères directement liés à l'application de la réglementation[528]. Le caractère purement constatatif et sectoriel de ce travail en limite la portée : il n'y a pas de lien de causalité établi en particulier avec les sources de pollution, ni de vision plus générale de l'état de la rivière permettant d'orienter dans d'autres domaines la politique menée. Enfin, si les nombreuses associations constituant le réseau naturaliste, très actif dans la Drôme, produisent une masse importante d'informations sur les espèces et les milieux naturels, celles-ci restent à la marge de l'univers administratif sans y être retraduites, c'est-à-dire potentiellement mobilisables dans des processus de décision. Durant la décennie, l'administration locale ne confère un statut officiel à certaines de ces données qu'au travers de zonages environnementaux limités en nombre, délimitant des espaces qui voient leur valeur décrite et reconnue[529]. Mais cette prise en compte officielle est limitée à des territoires réduits, correspondant à quelques parcelles du territoire de la rivière et du bassin-versant, tandis que le statut de ces diagnostics est lui-même incertain[530]

Cette densité différentielle des savoirs officiels a également des répercussions sur les référents décisionnels employés par les administrations et sur la légitimité des actes bureaucratiques. Selon les domaines d'intervention, ceux-ci bénéficient de fondements plus ou moins objectifs et solides, qui par rebond, leur confèrent une force plus ou moins grande. Ainsi, dans le domaine agricole, les programmes d'investissement visant à développer la ressource sont basés sur des calculs sophistiqués de la demande agricole et

---

[527] Situation identique à celle décrite dans les Bouches-du-Rhône ; connaissance pratique, localisée, sans recherche de généralité, ni investissement spécifique pour produire de la connaissance sur cet aspect.

[528] Les coliformes fécaux sont le principal élément mesuré et discriminant pour la baignade (eaux usées des collectivités).

[529] Inventaire ZNIEFF à partir de 1982, arretés de biotopes et création d'une reserve naturelle en 1988 sur une portion aval de la rivière.

[530] Sur le cas des ZNIEFF, voir les remarques de R. Romi ; ces inventaires, créés en 1982 restent «sans aucun fondement réglementaire ou législatif : il ne s'agissait et il s'agit toujours que d'un simple programme ministériel» ; ce sont donc des actions sectorielles que d'autres acteurs publics peuvent choisir d'ignorer et auxquelles seule la jurisprudence peut accorder, éventuellement, une « valeur d'expertise » (Droit et administration, 318-319)

du débit de la rivière, portant sur des périodes antérieure et future, à moyen terme. La version finale du schéma hydraulique de 1988 chiffre les différents paramètres de la décision d'investissement et propose des scénarios pour en évaluer la faisabilité technique et financière en fonction des contraintes naturelles. La « demande en eau » et les « déficits hydriques » servent d'indicateurs pour justifier le financement les ouvrages de stockage et d'adduction.

En comparaison, les référents décisionnels utilisés par les administrations dans leurs tâches de régulation des conduites demeurent peu rationalisés. Dès lors qu'il s'agit d'assurer le *contrôle* des activités liées à l'eau, ces critères sont laissés à l'appréciation des agents et varient par conséquent fortement en fonction des situations. Ainsi, il n'existe pas de référence objective, sous la forme d'un seuil fixé, permettant d'attribuer les autorisations de prélèvement en rivière. Lorsque des règlements généraux établissent un débit minimum, ils se heurtent à l'absence de système de mesure concret, permettant d'en vérifier la validité en un point précis de la rivière. En conséquence les demandes de prélèvement présentées dans le courant des années quatre-vingt sont acceptées sans qu'une réelle évaluation soit faite de la capacité de la rivière, ni de leur impact sur la vie aquatique[531].

La situation est enfin similaire en ce qui concerne les extractions de granulats, du fait de l'absence de véritable critère dans le processus d'attribution des autorisations pour les exploitations en rivière. Historiquement, les autorisations sont accordées au cas par cas, sous l'autorité de l'ingénieur de la subdivision de la DDE, dans un contexte technique où les capacités d'extraction sont limitées « L'ingénieur [subdivisionnaire de la DDE] à Saillans donnait l'autorisation sur 8-15 jours, à l'endroit où il fallait enlever le gravier, pour cinq pelles, à la main » (extracteur de granulat). Cette approche se perpétue alors que la mécanisation de l'extraction permet d'atteindre des volumes élevés (plusieurs dizaines de m3 à l'heure). L'absence de toute référence partagée se traduit alors par une situation de « laxisme » et « d'anarchie », selon le mot d'un professionnel du secteur.

[531] C'est la raison pour laquelle la FRAPNA conteste en 1986 un de ces autorisations, critiquant l'absence d'étude d'impact « digne de ce nom » dans le dossier de demande de prélèvement. Cependant cet argument est rejeté par l'administration et le juge, conduisant à la réalisation de la prise d'eau programmée.

Conclusion

Le suivi en parallèle des deux cas permet de valider nos conclusions antérieures, portant sur la structuration des politiques de l'eau au plan local. Au regard des situations observées, celles-ci se présentent comme des construits organisationnels hiérarchisés, au sein duquel certains problèmes liés à l'eau sont traités publiquement par les réseaux d'action publique prédominants, selon des objectifs propres à ces réseaux, tandis que d'autres questions demeurent à l'écart de toute régulation. Dans l'Audomarois, la première section a permis de montrer la prédominance des administrations de l'Industrie, de la Navigation et dans une moindre mesure du secteur agricole dans le traitement public des problèmes d'eau. La même position est occupée dans la Drôme par les services du ministère de l'équipement et ceux de l'agriculture (contrôlant respectivement la gestion du lit de la rivière et l'usage quantitatif de la ressource en eau). La prédominance d'un acteur public se traduit au plan juridique (droits d'usage administratifs) comme dans le territoire lui-même, par la configuration de l'espace et l'existence de moyens techniques d'intervention ou d'équipements structurants.

Le chapitre a permis également de mettre en lumière différents modes de saisie bureaucratique des eaux, au travers de l'examen des données mobilisées pour guider l'action publique. La description des principaux types de savoirs produits par la puissance publique concernant l'eau renseigne sur la grande variété de ce qui est mesuré et compté en la matière. Le rapprochement des deux cas étudiés et de celui des Bouches-du-Rhône confirme la diversité des systèmes d'information relatifs à l'eau, chacun n'offrant qu'une vision partielle, singulière et incluant de larges zones obscures.

Par ailleurs, nous avons montré que les visions administratives des problèmes et des identités des milieux aquatiques sont déterminées par les exigences propres à chaque secteur bureaucratique et par les missions plus générales qu'ils poursuivent. Les informations produites et mobilisées par l'administration découpent certaines caractéristiques de l'eau correspondant à ces exigences ; ce processus conduit à ignorer d'autres aspects, en particulier les données qui ne sont pas directement pertinentes pour le secteur géré (agriculture, industrie, construction par exemple). L'apprentissage des situations de gestion, via la production de connaissance, l'exploration des relations causales ou des solutions sont orientés en fonction des programmes publics privilégiés par les organisations publiques.

La prédominance de certains réseaux d'action publique a donc des répercussions sur la mise en lumière de problèmes d'eau traités par l'administration, mais aussi sur la représentation des nouveaux problèmes portés par d'autres acteurs. Le dispositif de connaissance lié à l'eau projette des zones sombres, qui sont autant de sources de non-décision. L'étude des situations territoriales permet dans ce sens de distinguer trois classes de problématisations, où le niveau de prise en charge d'un domaine s'associe à un degré d'objectivation correspondant du problème visé.

Le premier ensemble regroupe les politiques faisant l'objet d'investissements administratifs conséquents, qui s'accompagnent d'une description détaillée des problèmes qu'elles traitent. La précision des connaissances et des calculs sur le débit de la Drôme renvoie directement aux objectifs de développement de l'agriculture irriguée poursuivis par la DDAF. La même remarque peut s'appliquent à l'Audomarois, concernant notamment la maîtrise des niveaux d'eau, ou dans le cas de l'Arc, s'agissant des actions de lutte contre les inondations.

Un second groupe réunit des programmes d'intervention de statut mineur, qui vont de pair avec des définitions floues des problèmes concernés. Si les connaissances existent et sont diffusées, l'absence ou la faiblesse des équipements ne permettent pas de leur donner un fondement objectif, et donc réduisent leur portée et leur audience. C'est le cas dans la Drôme des efforts d'instituer une politique de protection des milieux naturels, et de développement de l'usage de la rivière, qui ne parviennent pas à constituer solidement leurs objets : le travail des associations naturalistes produit certes des connaissances sur les composantes naturelles du cours d'eau (fonctionnement de la rivière, espèces, écosystème) mais celles ne sont pas systématiques et ne sont pas reconnues officiellement. De même, les tentatives des agents de la DDASS de mesurer la pollution de la rivière restent isolées et ne suffisent pas à imposer ce diagnostic. Ces savoirs n'accèdent donc pas au domaine du visible publiquement et administrativement. Le statut des politiques et de la représentation des milieux naturels aquatiques est identique, à quelques variations prés, dans les deux autres cas de l'Audomarois et de l'Arc.

Enfin un dernier groupe associe des politiques refusées et des phénomènes d'aveuglement volontaire. La représentation des zones inondables durant les années quatre-vingt dans les Bouches-du-Rhône appartient à ce groupe, du fait de la prédominance accordée aux politiques de travaux menées qui en rendent le dessin impossible - l'inondation étant en permanence modifiée. De façon plus nette, l'attitude de la DDE dans la Drôme montre le refus de voir représenter la rivière dans son ensemble -

via une étude sur le transport des graviers au profit de la perception localisée privilégiée par ses agents, cherchant à maximiser l'exploitation du gisement de graviers ; la représentation des pollutions dans l'Audomarois ou l'Arc relève de la même catégorie, celles-ci ne faisant l'objet d'aucun programme de suivi d'ensemble, du fait du monopole affirmé de l'administration de l'Industrie sur le traitement de ces questions.

Cette série de constats conduit alors à se tourner vers la question des conditions d'émergence et d'officialisation de nouvelles problématisations. Puisque la perception et la représentation des problèmes sont déterminées par les configurations administratives existantes, certaines tendant à en bloquer l'émergence, les phénomènes extérieurs seuls ne peuvent en expliquer l'apparition. Il faut donc chercher ailleurs cette cause.

Conclusion de la quatrième partie

Les deux chapitres de cette partie ont dessiné pour la période précédant 1990 la situation des politiques locales de l'eau dans des cas différenciés, analysées comme le résultat d'un processus d'apprentissage de divers réseaux d'action publique face à l'eau. Ils ont ainsi donné à voir l'état de ce qui est collectivement représenté et visible lorsqu'il s'agit d'intervenir publiquement sur cette matière. Ils ont aussi exploré quelques-uns des liens entre cet état et les politiques menées, notamment l'articulation étroite existant entre les systèmes de mise en œuvre propres à chaque secteur d'intervention et la représentation des problèmes existant. Le chapitre 9 a rappelé la triple complexité des situations de gestion, à la fois perceptible dans les interdépendances créées par l'eau, dans les usages qui en sont faits et dans la cartographie institutionnelle qui s'y superpose. Il a montré néanmoins les grandes lignes qui organisent cet ensemble, autour de réseaux d'action publique dont la forme résulte, à la fois, de la situation hydrologique locale et de processus historiques de mise en place d'interventions collectives. Le chapitre 10 a quant à lui tenté de comprendre comment les différentes politiques locales de l'eau sont marquées par la prédominance historique d'un ou plusieurs acteurs devenus « propriétaires » de cet enjeu. Il a confirmé que la configuration des réseaux étudiés conduit à donner à certaines organisations publiques la capacité de définir les problèmes publics institués et traités collectivement (le Service de la Navigation et les services de l'Industrie dans l'Audomarois, la DDAF et la DDE dans la Drôme, la DDAF seule l'Arc). Cette configuration conduit également, en creux, à effacer certaines réalités échappant aux grilles de saisie bureaucratiques de ces organisations, débouchant sur l'absence de prise en compte de certaines interdépendances problématiques (la question des rejets et de la qualité dans l'Audomarois ; celle des extractions de graviers et des destructions de digues dans la Drôme ; celle des pollutions industrielles et des milieux aquatiques dans l'Arc). Ainsi les réseaux d'action publique locaux, dans leur double dimension de systèmes de mise en œuvre et d'outil de représentation des problèmes publics, apparaissent dépendants des choix politiques d'intervention sur l'eau et les rivières.

La période précédente 1990 se présente donc comme un moment où la production de catégories autour de l'eau est orientée en fonction de certaines valeurs. Le processus d'apprentissage des politiques locales de l'eau se fait sur un mode particulier que l'on

peut essayer ici de mieux caractériser. Les eaux sont tout d'abord perçues dans le cadre d'interventions de nature technique, ce qui suppose des découpes d'attributs distincts et isolés dans les catégories produites. Ce formatage est principalement orienté par des objectifs administratifs stricts, visant à la régulation d'activités humaines, généralement de nature productive (développement de l'irrigation, administration des rejets polluants, régulation de la navigation, exploitation de gisements de granulats, protection contre les inondations, etc.). Les eaux sont alors saisies bureaucratiquement et représentées de façon à pouvoir être manipulées par les réseaux technico-administratifs en charge de ces régulations, c'est-à-dire simplifiées (calculées, numérisées, cartographiées, documentées, etc.) en fonction de leurs intérêts et exigences pratiques. Ainsi, la caractérisation d'objectifs quantitatifs, du type « débit objectif d'étiage », exprimé en m3/sec à tel point kilométrique d'une rivière résulte d'une technicisation de l'entité gérée (la rivière), correspondant aux exigences de maîtrise d'un groupe particulier (les agents et techniciens de l'administration de l'eau). Ces réseaux locaux s'inscrivent par ailleurs dans des espaces nationaux de référence (instructions ministérielles ou savoir-faire techniques communs), qui supposent une standardisation des grilles de saisies, détachées des contingences locales. On pense ici en particulier à l'exemple des zones inondables et au calcul de la norme « centennale » ou au processus de fixation des objectifs de qualité, également standardisées à un niveau national. Dans cette phase, la publicisation de l'eau ne débouche pas sur l'engendrement d'une entité nouvelle, doté d'une identité propre, mais sur l'absorption de dimensions et d'aspects sélectionnés de l'élément naturel, à l'intérieur d'un système préexistant. Par la réduction qu'elles font subir au matériau aquatique pour le rendre maîtrisable (traduit en classes de qualité, en m3/secondes ou en nombres d'alevins), ces catégories d'action publique tendent également à se distancier de l'expérience commune de l'eau et de ses manifestations : la « pollution » au sens administratif a peu de rapport avec une eau polluée, au sens commun ; la « zone inondable » ne correspond à aucune inondation préexistante[532].

Cette orientation commence cependant à être remise en cause dans les cas observés, où nous avons déjà noté une série de tentatives pour modifier les identités attachées à l'eau, survenant dans le courant des années quatre-vingt. Ces efforts pour engendrer de nouvelles catégories d'action publique liées aux rivières se développent dans une nouvelle configuration de pouvoir, correspondant à l'émergence de nouveaux acteurs. Nous

[532] Dans le cas des zones dites des « plus hautes eaux connues », plus proche de l'experience commune, le

faisons l'hypothèse que ces entreprises collectives tendent alors à modifier la nature du processus de publicisation, selon des modalités qu'il nous faut à présent explorer.

tracé résulte également d'un calcul et d'une modélisation des circulations.

CINQUIEME PARTIE

FORMES DU GOUVERNEMENT TERRITORIAL DE L'EAU

L'émergence de politiques centrées sur la rivière ou sur l'eau, comme entités singulières, s'observe dans les territoires de l'Audomarois et de la Drôme durant les années quatre-vingt. Ce processus participe d'une évolution plus large des politiques locales de l'eau qui suivent un parcours identique à la même époque, quoique de façon variable selon les lieux[533]. Nous nous proposons dans la présente partie d'éclairer ce changement dans l'action publique, au travers de l'exploration des deux cas précédemment sélectionnés, dont on reprendra l'examen à partir de la situation décrite dans la quatrième partie. Le suivi en parallèle de ces deux processus doit conduire à mieux comprendre les logiques à l'œuvre dans cette évolution, tout en laissant place dans l'analyse aux spécificités de chaque situation. La grille d'analyse reprend donc les principales lignes du modèle exposé dans la troisième partie ; elle interroge en particulier la trajectoire du projet d'action collective portant transformation de la politique de l'eau,

[533] Les cas d'émergences de telles politiques territoriales de l'eau, avant la loi de janvier 1992 ne manquent pas. Des expériences significatives ont lieu dans la Mauldre (Yvelines) sous l'impulsion du sénateur P. L Tenaillon, en Sèvre Nantaise ou à une échelle plus large, en réponse aux conflits posés par l'équipement de la Loire (autour des actions de l'EPALA, Etablissement public d'aménagement de la Loire). Il faudrait citer également les nombreuses actions de type « contrat de rivière» qui pour certaines se sont orientées vers des véritables dispositifs de gestion de l'eau, au-delà des programmes de travaux publics ordinairement prévus. Comme on l'a montré dans la première partie, ces opérations contribuent, de façon ascendante à la définition de la planification territoriale de l'eau dans la loi de 1992.

l'équipement institutionnel que ses promoteurs construisent pour le soutenir et les modifications que ce projet entraîne dans l'espace local. Plus précisément nous évaluerons le changement opéré en dirigeant le regard vers le cadre de significations partagées produit par la mise en circulation de nouvelles catégories et la capacité de ce cadre à réorienter les pratiques des agents publics et des acteurs sociaux. Le rôle des objets documentaires (cartes, schémas, rapports) et des dispositifs de visualisation (appareillages de mesures, organisations produisant des données) fera ici aussi l'objet d'un traitement particulier. Ceci supposera aussi de suivre la transformation des réseaux d'acteurs concernés par la circulation de ces nouvelles catégories d'action publique, la façon dont elles sont mobilisées dans la mise en œuvre des politiques ou dans la représentation des phénomènes et des comportements ciblés. Au sein de chaque cas, nous mettrons enfin en lumière les facteurs spécifiques qui nous semblent expliquer l'orientation prise par la production de nouvelles catégories liées à l'eau. Cette mise en perspective intégrée dans l'analyse de chaque cas aura pour objectif de dessiner les contours différenciés de la publicisation à l'œuvre en la rattachant aux caractéristiques locales et historiques de la situation de gestion observée, c'est-à-dire en particulier la configuration des acteurs et l'évolution du groupe des alliés dans le projet d'action collective.

Dans ce cadre, le chapitre 11 s'attachera à décrire et à analyser quelles sont les conditions à l'origine de la relance du processus de publicisation, portant cette fois sur l'eau ou la rivière comme *entités singulières* . L'étude suivra les entreprises collectives correspondantes dans leurs commencements, au moment où une première coalition d'acteurs se donne pour objectif de faire reconnaître une nouvelle catégorie d'eau, en soulignant généralement sous une interdépendance hydraulique problématique appelant une régulation collective. L'analyse décrira les acteurs qui se trouvent à l'origine de ce diagnostic et du projet de changement qu'il fait naître, la situation locale dans laquelle il s'enracine et les moyens et facteurs expliquant la formation d'une coalition d'intérêts défendant ce projet.

Le chapitre 12 se concentrera alors sur la nature des dynamiques qui se développent autour de ce projet d'action collective et les processus qui influent sur la formation et les contours du nouvel objet d'intervention publique. En référence aux résultats acquis dans la troisième partie, il s'agira en particulier de vérifier le rôle joué dans ces évolutions par les systèmes de représentation des problèmes publics et les effets qu'entraîne la

recomposition des réseaux associant État et pouvoirs locaux, autour des nouvelles références descriptives et normatives.

La reprise de ce questionnement, appliqué à deux nouveaux terrains a pour but de valider plus rigoureusement les résultats de l'étude monographique, tout en faisant apparaître ce qui par définition s'y dissimulait : le jeu des facteurs locaux (configurations socio-naturelles, histoires des problèmes publics) et les configurations du pouvoir politico-administratif local qui, selon les cas, changent la direction du processus de publicisation.

Chapitre 11

L’eau comme projet d'action collective

Dans les deux territoires concernés, les entreprises collectives que nous allons étudier ont pour point commun de tenter d’imposer une définition plus globale de l’eau, comme base d’une intervention publique renouvelée. Pour comprendre l’évolution de ces tentatives à base locale, qui ont lieu toutes deux au cours des années quatre-vingt, nous suivrons en parallèle les deux processus en nous attachant à montrer comment des coalitions d’acteurs se forment, puis s’investissent dans la fabrication et la diffusion d’une nouvelle catégorie d’action publique concernant l’eau.

Ce chapitre vise donc à identifier les acteurs locaux qui se rassemblent autour de ce projet d'action collective et leurs liens, puis les outillages techniques et sociaux dont ils se dotent pour donner corps à la redéfinition de l’eau comme ojet d‘action publique qu’ils proposent, en tentant de fédérer des revendications et des mobilisations éparses. Pour cela, nous adopterons successivement deux points de vue : celui des promoteurs du projet d'action collective portant sur la nouvelle politique de l’eau, en les suivant dans leur activité de mise en place de nouveaux rôles et de modes d’organisation du jeu local, en même temps que d’une définition alternative des problèmes publics ; puis, nous observerons les suites de cette tentative, du point de vue des principaux acteurs concernés par ce projet dans le champ politico-administratuif local : services étatiques et établissements publics, différentes collectivités locales et groupements d’intérêts, etc. Il s’agira alors de souligner les positions adoptées et les logiques qui orientent l’alliance, le rejet ou l’indifférence de ces acteurs vis-à-vis du projet proposé, et partant expliquent son devenir.

La première section portera sur l’histoire des coalitions à l’origine des projets que nous allons suivre, la définition qu’elles donnent de celui-ci et les moyens mobilisés pour le mettre en œuvre. La seconde section s’attachera à décrire les réactions des différentes autorités publiques, étatique et locale face à cette entreprise collective.

Section 1 Coalition de l'eau et équipement du projet d'action collective

La promotion d'une nouvelle catégorie d'eau dans le cadre territorial local passe par une série d'actions qui s'efforcent de faire de la ressource une « *chose commune* », source de nuisances, de problèmes ou à l'inverse de bénéfices, appelant une prise en charge par la collectivité Conformément au modèle adopté précédemment, nous partons ici de l'hypothèse que ce renouvellement local de la politique de l'eau est lié à une entreprise collective qui vise à conférer une nouvelle identité à l'eau ou à la rivière concernée, en tant qu'objet d'action publique. Ces opérations s'inscrivent dans une histoire spécifique à chaque territoire que l'on peut reconstituer (avant et après la loi de 1992, dans les deux cas).

A Audomarois

Historique

Le projet de réforme de la politique locale de l'eau regroupe autour du marais de l'Audomarois un ensemble d'acteurs dont les préoccupations convergent, concernant la gestion de la ressource en eau. La « coalition de l'eau » ainsi formée affirme l'existence d'un objet d'intervention nouveau, qui naît de la reconnaissance commune d'une forme d'interdépendance et de solidarité crée par l'eau. Le projet d'action collective défendu par cette coalition consiste à définir les formes de cette solidarité en la traduisant au plan des règles d'usages, de réallocations de ressources collective et d'interventions correctrices. La structure qui forme le pivot de cette coalition est le Parc Naturel Régional de l'Audomarois (PNR) structure au sein de laquelle collaborent l'agence environnementale crée par la Région en 1979, (l'ENR - Espace Naturel Régional) et un syndicat mixte local (SMADA, syndicat mixte d'aménagement de l'Audomarois) regroupement des collectivités correspondant à la zone couverte par le Parc. Crée dans l'Audomarois en 1986, le PNR s'inscrit dans la lignée d'une politique de protection des espaces naturels par l'institution régionale (voir notre chapitre précèdent). Grâce à l'alliance originelle avec le SMADA, il bénéficie d'un ancrage local, les principales collectivités locales du territoire étant présentes au conseil d'administration du Parc. D'autres liens relient cet acteur avec l'Agence de l'eau Artois-Picardie, qui joue le rôle de soutien financier des actions menées en relation avec l'eau. Celle-ci offre dès la mise en place du PNR de l'Audomarois un soutien à ses actions et tend à se rapprocher davantage de cet acteur et de ses politiques par la suite.

Les deux acteurs précités, agence de l'eau et PNR, forment le socle de la coalition qui se saisit de l'enjeu au plan institutionnel et politique, chacun apportant des ressources différentes : savoir-faire technique et connaissance du milieu et de l'espace local pour les équipes de l'ENR implantées sur place[534], caution politique des représentants des collectivités locales (commune, département et région) pour le SMADA, financements et expertise technique et financière de la dépollution, l'Agence de l'eau. Cet attelage va en se renforçant à partir de 1986, l'Agence finançant certaines actions du PNR relatives à l'eau jusqu'à 65 %.

À partir de la formation de ce noyau d'acteurs, durant la période 1984-1986, nous pouvons distinguer deux phases principales de développement de cette coalition et de ces actions, chacune s'articulant autour d'un projet piloté par ce groupe : la mise en place d'un comité de concertation chargé de la gestion d'une pollution (1988), la mise en œuvre d'un SAGE (1991).

La première phase d'élaboration du projet local de gestion de l'eau répond à une série de mobilisations locales, débutant à partir de 1984, suite à des accidents successifs de pollution. Ceux-ci sont essentiellement le fait d'une usine (groupe Bonduelle) qui relâche ses eaux de traitement dans une partie du marais (dite « la Cuvette de Clairmarais »), mais proviennent aussi des industries présentes dans la zone (papeteries, brasseries, Vaissellerie Cristallerie d'Arques - VCA). Une série de rejets accidentels se répètent à de courts intervalles durant l'année 1989 avec des conséquences particulièrement visibles (eaux noires envahissant le marais, odeurs pestilentielles, banc de poissons morts). Ces évènements nourrissent une forte contestation, à l'avant-garde de laquelle se trouvent des associations de riverains et de protection de l'environnement[535]. Ces protestations réactivent des mises en accusation antérieures et récurrentes des industriels locaux, rendus responsables de la dégradation que connaît le marais depuis les années soixante-dix. La crise s'étend et prend un tour politique, par la mobilisation parallèle des sociétés de pêcheurs, puis de la société locale, se traduisant par des manifestations de rues. Malgré la présence traditionnelle de l'industrie, la population locale est sensible à ces dégradations - les élus parlent à cette occasion d'un « traumatisme »- du fait du statut de

[534] Si le Parc n'est crée qu'en 1986, dès 1979 l'ENR et l'équipe pluridisciplinaire qui le compose est chargée de faire des propositions et d'accumuler des informations sur les lieux pouvant devenir des zones naturelles protégées, dont le marais de l'Audomarois.

[535] En particulier, à Saint-Omer, la branche de la fédération écologiste Nord-Nature-Environnement , principale force associative de la région (entretien avec resposnsables de NNE)

la zone du marais, perçue comme un espace de loisir local, encore relativement préservé. Ce mouvement est encore amplifié par la couverture médiatique, des évènements par la presse locale, puis par la télévision, qui réalise plusieurs reportages sur le sujet, donnant la parole à des représentants d'associations de protection de la nature. Ce relais médiatique s'opère davantage en 1987 et 1989 que dans le passé (1984) du fait de la mobilisation d'institutions reconnues comme le PNR et d'un élu local, conseiller général, président du SMADA et maire d'Arques, principale commune voisine du marais. Celui-ci relaie ouvertement les protestations à la différence des autres élus, qui soutiennent de façon modérée le mouvement - par proximité traditionnelle avec les intérêts de l'industrie, principal employeur local.

> Plusieurs raisons, peuvent être invoquées pour expliquer ce choix de prendre en charge politiquement la question : la nécessité pour l'élu de répondre à la crise locale qui touche sa commune ; l'opportunité d'une solution à un problème qui menace les efforts de diversification économique vers le tourisme via le Parc (le principal et quasi unique employeur étant VCA, une industrie) ; une stratégie proprement politique : vice-président du Conseil général (élu dans les rang du parti socialiste en 1985), la carrière de cet élu prend alors un tour ascendant (il brigue la présidence du Conseil général et la députation, qu'il obtiendra finalement en 1995), ce qui fait de cette cause un appui possible pour asseoir son autorité dans l'instance départementale - au moment où les thématiques environnementales commencent à être plus présentes dans le discours politique national.

Pour répondre aux accusations publiques et aux demandes d'intervention, une commission de concertation est mise en place en 1988 : le Comité consultatif pour la Cuvette de Clairmarais (CCCC). Le problème traité dans le cadre de cette instance est limité dans son étendue : il s'agit de défendre la zone touchée par le rejet, la « cuvette de clairmarais », par la réduction de la pollution provenant de l'usine agroalimentaire, pour dans un second s'attaquer à de celle de plusieurs papeteries. Seules les eaux de surface, dans ce territoire limitée sont donc concernées, en lien avec un rejet localisé. La cause qui soude la coalition reste cantonnée à des objectifs simples, diminuer les flux de pollution, par le biais du développement de nouvelles capacités d'épuration, et assurer un suivi de la qualité des eaux dans le marais, encore inexistant. Cette focalisation se fait au détriment d'autres préoccupations qui n'apparaissent pas comme un enjeu mobilisateur, au moins dans un premier temps, pour la coalition. La question de la gestion des flux et de la quantité d'eau dans le marais n'intervient par exemple que peu, ou de façon accessoire dans les débats, et seulement tant que facteur d'aggravation des niveaux de pollution. De même, la question des eaux souterraines n'est que très peu évoquée, dans la mesure où elle n'est pas présente lors des mobilisations initiales relatives à la pollution.

Un second type d'entreprise collective conduite par la même coalition de l'eau se met en place à partir de 1991, dans le cadre de la mise en œuvre au plan local d'une procédure CLE-SAGE. La finalité poursuivie par la coalition s'élargit ici à la fois géographiquement et thématiquement, puisque sont concernés l'ensemble du marais et du bassin-versant qui l'alimente et l'ensemble des problèmes posés par la gestion des eaux, superficielles comme souterraines. La coalition réoriente à ce moment le premier projet afin d'articuler la dimension de la protection des milieux superficiels, qui demeure prioritaire pour tous les membres, et un aspect rapidement émergent, celui des eaux souterraines. Ce dernier thème prend en effet une place centrale dans la liste des questions sous l'impulsion de deux nouveaux acteurs : l'administration de l'Industrie (DRIRE) qui souligne l'importance de la question des prélèvements et des stocks d'eau au moment où la question de leur surexploitation vient en débat ; l'administration de l'Environnement (DIREN), qui privéligie une extension de l'action collective à l'ensemble de l'hydrosystème.

Les objectifs affichés par la coalition relient donc la question de la qualité des eaux de surface (en particulier dans le marais de Clairmarais), à celui plus général de l'état de la ressource en eau. L'articulation est assurée en présentant l'Audomarois comme un « château d'eau menacé » : la sauvegarde d'un stock d'eau stratégique pour la région suppose la mise en place de politiques volontaristes contre la pollution. La constitution de l'enjeu au centre du projet de gestion globale s'opère donc ici par extension : d'abord extrêmement spécifique, et lié à un secteur particulier (qualité de l'eau et oppositions entre industrie et protecteurs du cadre de vie), l'enjeu est l'objet d'un recadrage qui en fait un « problème d'eau et de développement local » plus large, ce qui conduit à lui donner une dimension politique plus nette. Il ne s'agit plus de lutter *contre* la pollution, mais de développer en même temps le territoire et la ressource en eau, de garantir la survie économique de la région en protégeant l'environnement.

Le choix de cet élargissement conduit alors à accrocher au projet initial de la coalition une série d'autres questions, qui doivent devenir des parties intégrantes de l'entreprise collective. Les principaux problèmes à résoudre deviennent ainsi, à la fois, la gestion des rejets urbains et industriels ; l'assainissement des zones rurales ; la gestion des flux et des niveaux d'eau, la protection contre les inondations, la sauvegarde du niveau des nappes et le contrôle des prélèvements dans celles-ci. La liste montre bien la logique qui gouverne l'accroissement des objets d'intérêts. Si la qualité de l'eau demeure en première place (« gestion des rejets urbains et industriels ») elle est associée à une suite de

problématisations hétéroclites, sous le rapport des activités, mais qui apparaissent homogènes, sous le rapport du territoire : problèmes posés dans la partie rurale du bassin (« assainissement rural »), dans la zone du canal, concernant les échanges avec le marais (« gestion des flux et des niveaux d'eau »), ou enfin, dans l'espace des eaux souterraines (« sauvegarde du niveau des nappes et contrôle des prélèvements »).

Pour étayer ce nouveau projet d'action collective, ses promoteurs développent un ensemble de moyens destinés à donner une consistance matérielle aux problèmes qu'ils perçoivent comme cruciaux. L'affirmation d'une solidarité des usagers liés par l'eau débouche sur une série d'actions destinées à faire apparaître ce lien, afin de légitimer la proposition d'intervention publique régulatrice. Cette matérialisation s'opère au travers de deux séries d'activités qui sont d'une part la représentation des *états* du milieu ou de la ressource commune, c'est-à-dire les instruments de visualisation permettant de faire apparaître les interdépendances ; d'autre part la représentation des *intérêts,* par des cénacles de discussions, rassemblant et mettant en scène le groupe d'acteur défini par cette interdépendance.

Équipement de visualisation des phénomènes

En 1988, le souci de concrétiser les interdépendances hydrauliques se traduit par la mise en place d'un dispositif de suivi en continu de la pollution dans le marais.

Au plan matériel, l'appareillage est constitué d'un réseau de mesure de la qualité de trois stations, situées dans la zone touchée par les rejets industriels et installés sur des « radeaux de pollution » portant l'instrument de mesure. Ceux-ci alimentent en continu un système d'information et une base de données, qui peuvent être utilisés pour réorienter les rejets de l'usine agroalimentaire afin d'éviter la surcharge de pollution

Ce dispositif est présenté comme une pièce centrale de la politique menée et comme l'outil concret autour duquel peut se mettre en œuvre la reconquête du marais. L'ENR soutient fortement la mise en place de la station de mesure et s'affiche, au travers de cet outil, comme l'acteur fédérateur de la démarche : « (…) pour bien montrer sa détermination » l'institution donne « rendez-vous à tous les acteurs en 1988 (…) pour faire le point sur l'avancement du dossier et le résultat des mesures de l'été »[536].

[536] Ambition Nature pour le Nord-Pas-de-Calais. n°12, juillet 88

L'instrument incarne à la fois la volonté de l'instance de voir réguler la pollution et un moyen concret de s'assurer que les objectifs et les engagements seront respectés.

Deux actions sont visées ici. D'une part, un contrôle direct de l'activité polluante, orientée en fonction des renseignements obtenus sur la qualité du milieu. Ceux-ci informent sur la capacité d'absorption du milieu et permettent de déclencher des alertes, conduisant à la réorientation des flux de pollution vers un autre milieu moins sensible. D'autre part, l'outil doit permettre l'évaluation de l'état de ce milieu indiquant l'avancement de la politique de reconquête décidée collectivement.

L'outil de mesure, localisé, spécifique au lieu concerné, représente la tentative de définir dynamiquement la « pollution » comme un équilibre entre un milieu et des activités qui l'utilisent. Ainsi, la problématisation de la question est formulée de façon dominante en termes de gestion des flux de pollution entre activités et milieu aquatique, plus que de sauvegarde de l'espace naturel. L'outil de mesure offre une trace matérielle de la circulation entre les deux entités (effluents d'industrie et marais) qu'il s'agit de gérer.

D'autres dispositifs du même type s'efforcent de rendre visible au même moment d'autres interdépendances que l'action collective doit réguler.

Une campagne de mesure hydrobiologique est ainsi lancée en 1989 pour enrichir la connaissance délivrée jusque-là par l'unique station de mesure sur l'Aa et montrer plus finement l'impact des rejets polluants. La collecte de données concerne treize nouveaux points de prélèvements, évaluant la qualité de l'eau via des indices de vie aquatique. L'état de santé de la rivière qui se dessine suite à cette opération est largement différent. L'amont de la rivière en particulier, considéré comme une zone préservée, devient de « qualité médiocre »[537]. Le changement de diagnostic, l'approfondissement de la compréhension du lien entre activités et vie aquatique contribuent à produire une nouvelle visualisation du problème public que la coalition de l'eau tente d'imposer. Cet effort reste cependant limité aux préoccupations initiales de la coalition. Aucun appareillage ne vient étendre le dispositif mis en place autour du « radeau de pollution ».

La procédure SAGE, lancée en 1992 à l'initiative du PNR, vise à étendre ce premier effort de gestion intégrée mais ne conduit pas à un travail équivalent au plan de la

[537] Un seul point de mesure offre une illustration frappante du changement de diagnostic, lié à l'investissement dans une nouvelle méthode : là où l'évaluation physico-chimique donnait une eau de « bonne qualité », le nouvel indice qualifie la qualité de l'eau de « mauvaise ».

visualisation des problèmes. L'étude de la bibliographie durant ses premières années montre que la production de nouveaux savoirs est limitée et se concentre quasi exclusivement sur la zone du marais audomarois, territoire de compétence du PNR. Une seule étude globale est menée sur les eaux souterraines à partir de 1994, mais elle n'est liée au processus SAGE que de façon lâche. Cette carence résulte d'une approche spécifique de la démarche SAGE par l'équipe du PNR, qui pilote la procédure au plan méthodologique. Dans cette perspective, la mise en évidence des interelations hydrauliques ne doit pas être opérée, au moins en premier lieu, par un dispositif de mesure ou tout système d'information maîtrisé par un corps de spécialistes ; la bonne compréhension et « l'appropriation » du caractère global du problème passe par l'expression initiale du point de vue de chacun des usagers de l'eau et se renforce dans l'échange ou la confrontation de ceux-ci. Le souci de ne pas imposer de thématique aux populations locales conduit donc l'équipe du PNR à une position minimaliste quand aux équipements proprement techniques de visualisation. Les agents du PNR s'appuient en fait de façon préférentielle sur d'autres outils, utilisant l'expression organisée des populations pour fixer la nature des problèmes à gérer collectivement.

Équipement de représentation des intérêts

Avant de décrire le dispositif de concertation mise en place autour de la procédure CLE-SAGE, il est utile de revenir sur l'expérience initiale qu'a été le Comité de concertation de la cuvette de Clairmarais (CCCC). Celui-ci constitue en effet pour les acteurs locaux de la coalition un cadre de référence et le socle des activités ultérieures de mise en relation des « usagers de l'eau ».

Le CCCC réunit concrètement des représentants du Parc, des industriels, des associations de protection de la nature, et certains services de l'État (DRIR, Voies navigables, Services des eaux). Visant à résoudre la crise locale engendrée par les pollutions accidentelles de l'usine Bonduelle, la CCCC est construite sur le modèle des commissions *ad hoc* apportant une réponse immédiate à un problème critique. Mais la commission offre aussi explicitement le moyen pour la coalition de l'eau d'intégrer à leur réseau d'échange des acteurs jusque-là distants, les industriels et les administrations correspondantes (DRIRE, VNF).

> « Les réunions pour la cuvette de Clairmaret ont été une réussite parcequ'on est arrivé à faire sortir les industriels de leur usine, ou les élus de leur station

> d'épuration, pour leur faire voir où allait leur effluent, dans quels milieux, et surtout comment le milieu lui-même fonctionnait » (chargé de mission PNR)

Cet objectif pratique (« faire sortir les industriels de leur usine ») s'articule avec celui de donner aux différents participants une culture commune sur le nouvel objet d'intervention public que la coalition tente de promouvoir

> « Il fallait aussi que les gens sortent, aillent voir, constatent par eux-mêmes le fonctionnement hydraulique, déjà. Qu'ils acceptent aussi d'entendre un autre discours, peut être plus environnemental, plus écologique, de l'hydraulique intelligente, ce n'est pas qu'une... c'est un milieu de vie, c'est de la terre, y'a des échanges, surtout dans le marais » (idm)

Le dispositif « commission » est donc pensé dès ce moment comme un équipement permettant de traduire de façon durable la problématisation proposée.

La mise en place d'une CLE après 1992 poursuit le même projet. L'entreprise est soutenue essentiellement par les mêmes acteurs – PNR, jouant un rôle pilote, et agence de l'eau, même si d'autres acteurs se joignent à ce noyau principal - les représentants locaux du Ministère de l'environnement (DIREN) et la DDAF. Un agent du PNR prend en charge la conduite de la procédure, développant sa propre conception de la CLE comme outil de représentation des intérêts. Dès la mise en place de la CLE (17 octobre 1995), le pilotage des actions revient à de même au PNR et à ses agents. Les services de l'État n'interviennent entre-temps que de façon formelle, en tant que responsables au plan réglementaire de la mise en place de la CLE (DIREN en premier lieu et DDAF de façon occasionnelle), agissant par exemple lors de la désignation des membres de la CLE et du périmètre d'intervention (arrêtés préfectoraux).

La méthode suivie par le PNR est volontairement en opposition avec les recommandations centrales, que la chargée de mission décide de « boycotter « Le guide méthodologique édité par le ministère de l'environnement est perçu comme le reflet « d'un état d'esprit », « la vision de l'administration centrale », empreint d'un « technicisme » qui contrarie les orientations plus « sociologiques » de cet agent. Celle-ci exprime au contraire la volonté de mettre en place un processus de décision plus démocratique en minimisant la place des techniciens et des savoirs spécialisés. Le projet est de faire émerger un groupe social nouveau, fondé sur une relation de proximité avec le marais et le souci de sa préservation. En désaississant les experts - pour éviter toute « parole autorisée » - ce mode d'organisation doit permettre de ne pas « fermer » la discussion et de créer une prise de conscience collective.

Pour conduire les débats selon cette perspective, l'agent du PNR a recours à une méthodologie développée à l'OIE (Office international de l'eau, un organisme public

d'expertise), présentant une orientation sociologique identique. Il s'agit de « faire parler les gens sur l'eau » pour faire apparaître quelles sont les « thématiques majeures abordées [dans le bassin-versant] … et pour pouvoir cerner les problématiques communes et/ou spécifiques à devoir approfondir ». L'expression libre des « acteurs de l'eau » doit par un effet de coalescence, ou de cristallisation, permettant d'aboutir à une représentation des principales préoccupations de ceux-ci sur le territoire couvert[538]. Dans ce modèle, les intérêts s'ordonnent dans et par le débat. La méthodologie développée vise ainsi à respecter les « a priori des gens » par l'enregistrement, la retranscription et le codage des interventions, selon des catégories émergentes[539]. Sept réunions sont tenues en 1996 selon ce modèle (dont quatre durant le mois de mai 1996). Les « ateliers » concernés couvrent des « entités bio-géographiques » (la nappe, le canal, la rivière et le marais) rompant avec les lignes de structuration des débats locaux, organisées autour des conflits. Suite à ces réunions un document de synthèse est produit, sur la base des discours tenus. Ce rapport maintient l'attention portée aux points de vue subjectifs : l'auteur déclare viser « l'état de la réflexion » davantage que des constats objectifs ; dans le chapitre consacré aux configurations institutionnelles, il recense « ce qui a été dit sur chacun des acteurs » plutôt que d'offrir un « organigramme institutionnel » ; le chapitre sur les usages ne fait pas un « point réglementaire et financier complet » mais offre « la synthèse des propos tenus en réunion », rassemblés et synthétisés, etc.

Cette attention à l'expression libre des différents intérêts se fonde aussi sur une méfiance explicite de l'animateur de la CLE à l'égard des « études », qui « posent tout, tout de suite ». Fondée sur une connaissance pratique des incertitudes propres à celles-ci (« on sait bien qu'il y a de l'aléatoire, donc [la question est] comment on gère cet aléatoire »), cette position vise à préserver la possibilité d'un débat, sinon oblitéré par le constat objectif, effaçant toute marge de manœuvre

> *« Qu'est ce qu'il reste à dire une fois que la carte ou que le « modèle » sont posés sur la table, « le champ d'expansion de la crue est comme ci ou comme ca... » et point. À la fin c'est le document qui fait foi »* (chargée de mission PNR)

À l'inverse de ce la « voie technique » proposée par l'administration centrale, la démarche privilégiée dans l'Audomarois part donc de l'expression des « acteurs de l'eau ». Le dispositif est pensé pour faire émerger un groupe social nouveau, une identité

---

[538] Présentation de la méthodologie, compte-rendu de réunion du bureau de la CLE, 24 février 1997.

[539] Katia Bittner, *Synthèse croisée des ateliers de la CLE . Contribution à l'élaboration du diagnostic,* SAGE de l'Audomarois, Office International de l'eau , février 1997

liée au marais Par ailleurs, le désaississement des experts est perçu comme une des conditions de cette émergence.

B. Drôme

Le projet d'action collective suivi dans le cas de la Drôme se développe sur une période qui s'étend de 1986 à 1996. Celle-ci correspond à la mobilisation des acteurs locaux autour de deux procédures fédératrices, ayant pour objectif la gestion des rivières : un contrat de rivière (1986-1991), puis un SAGE (1991-1996)

Historique

La coalition à l'origine de la promotion d'une nouvelle catégorie d'eau publique naît du réseau promouvant le développement touristique de la vallée, autour du syndicat d'aménagement de l'aval (SAVD, puis DAVD). Ce premier cercle s'élargit, sur la base d'une alliance conjoncturelle, à un certain nombre d'acteurs au début des années quatre-vingt, en lien avec le montage d'un dossier pour lancer un contrat de rivière. On y trouve le syndicat intercommunal de l'amont, dont la participation est indispensable s'agissant d'une politique portant sur la rivière. L'État est aussi présent à plusieurs titres : l'administration centrale de l'Environnement et les services départementaux (DDE et DDAF) sont liés à la procédure ; par ailleurs, le statut domanial du cours d'eau, donne réglementairement au préfet une place centrale.

Cette alliance momentanée reste stable et se retrouve, après l'échec de la première tentative, pour défendre un nouveau dossier. Les intercommunalités amont et aval, le Conseil général les services de l'État, l'agence de l'eau s'associent de nouveau, pour présenter la candidature de la Drôme auprès du ministère de l'environnement. Durant la seconde moitié des années quatre-vingt le Conseil régional et la Commission des communautés européennes (crédits Programmes Intégrés Mediterranéens, PIM) rejoignent le groupe des financeurs. Par la suite, et jusqu'en 1992 cet assemblage ne varie pas, bien que des modifications profondes des relations entre acteurs s'opèrent, notamment entre services de l'État et collectivités locales. À cette date, la structure intercommunale de l'aval initie une procédure CLE-SAGE qu'elle conduit en collaboration étroite avec les services de l'État et l'agence de l'eau.

Le projet qui regroupe cet ensemble large d'intervenants est le développement du territoire autour de la rivière, bien que les conceptions de ce que signifie ce terme diffèrent. De façon traditionnelle, la DDAF poursuit à l'origine des objectifs de

développement agricole, visant des financements supplémentaires par ce biais. Au début des années quatre-vingt, l'intercommunalité de l'aval est par contre en quête d'une forme alternative de développement, basée sur le « tourisme de qualité » lié à la rivière ; celui-ci s'oppose au « tourisme de masse » - l'Ardèche faisant ici office d'exemple repoussoir. Militants d'un aménagement doux, les collectivités locales réunies autour de ce projet cherchent à rendre attractive la rivière par la mise en valeur de ses atouts naturels et tentent d'articuler protection de la nature et développement local : l'idée phare est que le touriste peut être attiré par une rivière propre, « naturelle » mais aménagée pour son usage. Malgré la différence d'orientation, l'action collective autour de la recherche de financements tend à imposer la rivière comme une zone géographique de référence. La procédure est aussi l'occasion de produire un discours liant le cours d'eau (sa protection, sa promotion) et un problème politique local (le développement global de la région, bénéficiant au plus grand nombre, quelqu'en soit la base).

Ce projet d'action collective en germe autour de la procédure de contrat de rivière tend à se développer au cours des années suivantes, autour de la production de connaissances spécifiques, dessinant les contours de la rivière en tant qu'objet d'intervention publique, et de cénacles, rassemblant les acteurs concernés par cette action publique. Cet équipement de l'action collective fonde une nouvelle vision de l'objet d'intervention et pose les bases d'une coopération entre acteurs « copropriétaires » d'enjeux liés à l'eau. Celle-ci n'est pas cependant dépourvue de tensions, du fait du caractère formel de l'assemblage opéré.

Équipement de visualisation des phénomènes

Le premier contrat de rivière est l'occasion d'engager un programme d'études qui commence à dessiner plusieurs facettes de la rivière. Ce sont en effet quatre études parallèles qui sont menées, correspondant aux séparations fonctionnelles en vigueur dans le groupe des acteurs publics intervenant sur la rivière à titre principal (DDE-DDAF) ou tentant d'imposer une nouvelle vision de celle-ci et de son usage collectif (intercommunalité de l'aval). La série d'études comprend en effet un schéma général d'assainissement, (sous la responsabilité de l'intercommunalité, rendu en 1989) ; un schéma hydraulique, étudiant les besoins agricoles et d'alimentation en eau potable (pilotage DDAF-Conseil général, rendu en 1988) ; un schéma d'aménagement des rivières Drôme et du Bez relatif au lit de la rivière (pilote DDE, rendu en 1990), enfin une des espaces naturels du bassin de la Drôme (sous la responsabilité de l'intercommunalité

de l'aval et confiée à la FRAPNA-Drôme, rendu en 1988). Le caractère composite du projet poursuivi à ce moment apparaît directement dans la division des connaissances, chaque acteur obtenant une part de financement pour mener à bien ses travaux d'exploration. Si l'objet demeure dans tous les cas la « rivière », les études la saisissent au travers d'autant de prismes qu'il y a de projets la concernant.

Par ailleurs, cette entreprise de construction d'un savoir sur la rivière agit aussi, partiellement, comme un début de mise en réseau. L'inventaire des sites naturels joue ce rôle d'intermédiaire, étant confiée par l'intercommunalité de l'aval à la FRAPNA. Cette insertion, à l'initiative de l'intercommunalité de l'aval répond au positionnement critique de l'association sur le contrat de rivière (du fait de ses effets « aménagistes » constatés sur l'Ardèche proche) qui la constitue comme un acteur du jeu local, statut que vient reconnaître l'attribution d'une étude sur les milieux naturels. Dès cette époque, la revendication de l'association à parler au nom des milieux naturels se voit donc reconnue – par l'autorité publique territoriale – et renforcée par les moyens de réaliser un état des lieux spécifiques à ce domaine. En 1988, l'étude d'inventaire élaboré par la FRAPNA, avalisée par l'intercommunalité, fait office de référence pour parler des richesses naturelles de la Drôme.

À partir de 1991 et de la mise en œuvre d'une procédure CLE-SAGE, cet effort d'accumulation de connaissance s'accentue. Le pilotage centralisé de la procédure par l'intercommunalité conduit à un travail plus systématique de production de données autour des usages de la rivière, de ses différentes composantes, dans le sens d'une mise en carte et en fiche du territoire. Dans la continuité de la phase antérieure un projet d'observatoire de la rivière est également proposé par la FRAPNA. D'autres études sont réalisées sur les sujets les plus conflictuels, dans le but de fixer l'état des savoirs. Ceci concerne en particulier la question de la gestion du lit de la rivière (et donc de l'extraction des granulats) qui demeure controversée. En 1994, alors que la CLE valide l'état des lieux, le chapitre sur les graviers demeure conflictuel. La fixation d'un savoir objectif sur l'état physique de la rivière fait l'objet d'effort particulier, avec la réalisation d'une étude (rendue en 1995) confiée à J. P Bravard, universitaire reconnu (il est l'auteur d'un ouvrage de référence sur les cours d'eau) et spécialiste international de la morpho-dynamique des rivières (transformations dues au déplacement des sédiments et à l'érosion).

Équipement de représentation des intérêts

Le projet d'action collective poursuivi autour de la rivière s'accompagne en parallèle d'un travail spécifique de création de lieux d'échanges et de coordination entre acteurs copropriétaires d'enjeux sur l'eau. Un début d'institutionnalisation des réseaux de relations se développe, sur la base des liens déjà tissés, de façon provisoire, autour du point d'ancrage commun que l'obtention d'un financement central en lien avec l'aménagement de la rivière. Dans un premier temps, la mise en place du contrat de rivière conduit à la réunion d'un comité administratif réduit, réservé aux autorités publiques (le « comité de pilotage ») ; dans un second temps, la procédure CLE-SAGE offre une base pour créer de nouveaux espaces d'échanges, élargis aux acteurs non publics (bureau de la CLE, CLE et diverses commissions attachées).

Dans le premier cas, l'organisation de la représentation des intérêts se déploie dans un cadre politico-administratif strict. Elle est rendue nécessaire par l'opération de montage du dossier de candidature qui demande une harmonisation des discours entre administrations et une coordination minimale entre les études préliminaires à réaliser. Ce premier mouvement d'institutionnalisation prend la forme d'un « comité de pilotage » du contrat de rivière, institué par le Préfet fin 1987, mais à l'initiative de l'intercommunalité de l'aval. Il est confié à un sous-préfet chargé d'en organiser le travail et d'en suivre les activités. Celui-ci fixe l'agenda des réunions, établit des échéanciers, produit les comptes de réunion, mais toujours en collaboration avec l'instance intercommunale pilote. Le Comité se réunit de façon régulière durant les années 1987 et 1988 (neuf fois entre février 1987 et octobre 1988). Il rassemble les services de l'État (DDE et DDAF, DDASS, DIREN, représentants des administrations centrales), et les collectivités locales de différents niveaux (région département et structures intercommunales).

En parallèle, l'intercommunalité de l'aval développe aussi une série de contacts en dehors de cette instance en direction des collectivités locales du bassin-versant. L'objectif de ses agents est d'assurer l'adhésion des communes au projet de contrat, en établissant des liens directs avec les conseils municipaux. Le Chargé de mission de l'intercommunalité de l'aval parcourt ainsi la vallée pour prendre contact pour présenter le contrat de rivière devant les conseillers municipaux, expliciter le projet pour la rivière et le développement local, montrer les avantages de la procédure pour les communes et

comment elles peuvent en profiter, etc.[540]. Les agents s'efforcent aussi d'assurer une liaison avec les échelons de terrain, cherchant à établir par une « *multitude de contacts informels avec les responsables sur le terrain (…)une équipe interpartenaires, a-hiérarchisée, rassemblant des personnes qui ne sont pas en situation de représentation mais d'action* »[541].

À partir de 1992, le dispositif entourant la rédaction du SAGE installe une seconde structure de représentation des intérêts en lien avec la rivière. L'intercommunalité de l'aval s'appuie sur le modèle offert par la loi de janvier 1992 pour élargir le cercle des acteurs associé à sa politique. La nouvelle procédure aide donc à poursuivre l'équipement de l'action collective, en continuité avec l'effort précédent. Le Bureau de la CLE, instance exécutive de la procédure, a la même composition que le comité de pilotage du Contrat de rivière, réunissant les acteurs publics (État, Établissements publics, Collectivités locales) qui participent activement par leur financement, la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre à la gestion de la rivière. Il n'inclut pas à l'origine d' usagers, ni d'acteur associatif. Ceux-ci sont représentés au sein de la CLE qui offre un second cercle de concertation, auquel sont attachés d'autres cénacles à base territoriale et thématique. Le dispositif d'ensemble nécessite un investissement financier, pris en charge par l'institution pilotant la procédure (autour de 1 MF sur 18 mois[542]). Des réunions régulières sont alors organisées dans les différentes mairies du bassin-versant, où sont conviés les intervenants ayant partie liée avec la rivière, ou intéressés par sa gestion. L'ensemble forme une chaîne de dispositifs visant à quadriller le territoire et les enjeux liés à l'eau.

Dans ce schéma institutionnel, la CLE elle-même ne joue qu'un rôle réduit lié à son rôle formel dans l'avancement de la procédure (vote des documents intermédiaires et final de planification). Elle est d'ailleurs dépourvue d'une réelle spécificité pour les gestionnaires de la procédure, dans la mesure où elle est explicitement assimilée au

---

[540] Il est intéressant de noter que par ce travail, l'agent du syndicat se substitue aux agents de l'Etat, dont l'une des taches principale est de garder le contact avec les collectivités locales, discuter avec leurs représentants, les inciter à s'engager dans des nouvelles actions élaborées par l'Etat. (voir l'exemple des cartographies de risques). Par ailleurs, il est remarquable que le chargé de mission parcoure alors tout le périmètre, marquant ainsi le territoire reconnu d'intervention et de compétence du syndicat de l'aval, qui est celui de la riviere.

[541] D. Jouve, L'aménagement… op. cit, page 49

[542] aide de l'Agence de l'eau : 40 % - Région : 20 % Ministère de l'Environnement : 20 % - SMRD (maître d'ouvrage) : 20 %)

« comité de rivière », chargé antérieurement de suivre la réalisation du contrat correspondant. Les réunions de la CLE valent pour réunion du comité de rivière.

Section 2 Les interactions locales autour du projet d'action collective de la coalition de l'eau.

A. Audomarois

Dans le département du Nord-pas-de-Calais, la configuration du jeu local autour du projet d'action collective est différente selon qu'il s'agisse de la première ou de la seconde phase du développement de la gestion de l'eau, tel que présenté dans la première section. On présentera de façon cursive les principales interactions se développant entre acteurs lors de la première phase (instance « CCCC »), la connaissance de celles-ci étant utile pour la compréhension du processus ultérieur (1991-1998).

Nous nous arrêterons cependant davantage dans cette sous-section sur la phase débutant à partir de 1991 ; c'est à ce moment en effet que se déploie, avec la mise en place du SAGE, le principal effort de transformation des politiques de l'eau. La tentative de fonder une action publique autour de la gestion de l'eau engendre alors des positionnements différenciés des réseaux d'action publique concernés et des pouvoirs locaux qui leur sont plus ou moins étroitement associés. Nous nous concentrerons alors plus spécifiquement sur le positionnement de deux de ces ensembles, jouant un rôle déterminant dans l'évolution du dispositif CLE-SAGE : le réseau des acteurs s'occupant de la gestion publique de la nature, qui ne recoupe que partiellement la coalition de l'eau ; le réseau d'acteurs publics et privés intervenant dans le contrôle de la production de l'eau de consommation, à des fins domestiques ou industrielles. Nous nous intéresserons enfin au positionnement des nouveaux acteurs qui sont amenés dans le jeu par le projet d'action collective et leur participation à la recomposition, ou non, de ces réseaux.

Gérer collectivement la pollution et ses effets (1988-1991)

Le premier projet d'action collective, avancé par la coalition de l'eau autour du marais de l'Audomarois, s'impose difficilement dans le jeu local et nécessite une reconfiguration des alliances entre pouvoirs et autorités, sur la base d'un compromis entre réseaux d'action publique qui rend possible sa mise en œuvre.

Lorsque l'idée d'une gestion concertée est proposée en 1987-1988 pour répondre aux problèmes de pollution, elle ne recueille pas directement l'adhésion des acteurs intervenant autour de la gestion de l'eau dans le marais. Le dispositif proposé par le PNR et l'agence de l'eau se confronte essentiellement à la dureté des oppositions entre groupements défendant l'environnement et les industriels mis en cause. Celles-ci sont particulièrement intenses au moment où la tension provoquée par les pollutions accidentelles du marais est à son plus haut. Alors que les associations d'environnement et une partie de la population locale dénoncent l'incurie administrative et les agressions incontrôlées faites au milieu naturel, les industriels accusés font valoir l'ancienneté de leur implantation et de leurs rejets dans la zone, tout en arguant des difficultés techniques et économiques d'un relèvement des exigences. Ils sont d'autant plus justifiés à refuser l'installation de nouveaux procédés de dépollution qu'ils disposent des autorisations administratives nécessaires. Les entreprises agissent en effet en conformité avec les règles édictées par les services de l'Industrie (DRIR), dont les exigences en matière de contrôle de la pollution sont limitées. Ce service de l'État lui-même demeure en retrait, voire s'oppose à l'ensemble du processus engagé par le PNR et l'agence de l'eau, alors même que la question de la régulation des activités industrielles est fortement mis en avant :

> *« On avait tendance à penser que la DRIRE était plutôt du côté des industriels que du notre....ce qui fait qu'on était souvent en conflit (…) La DRIR minimisait les dommages » (Maire-Conseiller général)*

Un réalignement partiel de ces positions est s'observe en 1988 avec la mise en place de la Commission de consultation (CCCC). Cette évolution résulte en fait de plusieurs facteurs contextuels, mais surtout d'une alliance ponctuelle entre les pouvoirs locaux et les services de l'État, exerçant une influence croisée sur les industriels responsables des pollutions. La mobilisation de la société locale contre des pollutions très visibles opère d'abord comme une « espèce d'électrochoc ». Entraînant des effets sur un vaste ensemble de groupes, la pollution incite à des actions collectives sous formes de « manifestations très fortes, à la fois des militants de la nature, des associations, mais aussi des pêcheurs, qui sont extrêmement nombreux, très forts et très puissants » (maire-conseiller général). Dans ce contexte de « *pression très forte de l'opinion* », la CCCC est le lieu d'une réarticulation des intérêts par la mise en commun de ressources d'action entre autorités. En particulier, elle permet d'engendrer par l'adhésion successive de différents acteurs, des propositions d'action acceptables par les principales forces en présence.

Le noyau initial, la coalition de l'eau, à l'origine de la proposition d'intervention permet de réunir plusieurs ressources d'action collective. La principale est apportée par l'agence de l'eau, associée étroitement au Parc, sous la forme de solutions accessibles : les moyens financiers (aides, subventions et prêts) de l'agence aident à imposer les équipements de dépollution comme la principale option de sortie de la crise, rendue attractive par les aides proposées[543], « un appât très fort du coté financier » (chargé de mission, agence de l'eau Artois-Picardie).

La contribution d'un acteur spécifiquement politique, l'élu local présidant le PNR, est ici également déterminante, du fait de la redéfinition du projet initial qu'il opère et qui permet de prendre en compte les intérêts du monde industriel[544]. Tout en se faisant le porte-parole des voix qui exigent un contrôle accru des activités polluantes, l'élu formule un discours d'accompagnement du programme d'action qui en fait apparaître les avantages proprement industriels. Les outils de dépollution ont certes un coût mais celui-ci correspond à un investissement comme « bon vecteur de publicité et de renouveau de leur image de marque » :

> « [j'ai dû] leur faire comprendre [aux industriels] que faire ces efforts là, ça participait de leur image de marque. S'ils le comprenaient bien, ça mettrait en valeur leur activité parce que être toujours mis à l'index comme étant le pollueur ce n'était pas forcément bon pour leur développement commercial » (Maire, conseiller-général)

Si ce projet semble convaincre davantage les instances de régulation – la DRIR – que les industriels eux-mêmes, l'adhésion de ce service change de façon décisive le rapport de force entre les puissances publiques et les administrés pollueurs. L'autorité du service de l'Industrie, mais aussi l'usage de la sanction, réglementaire ou financière, liée à ses pouvoirs régaliens, constituent des outils efficaces pour inciter, ou contraindre « en bout de course » les « récalcitrants » :

> « Quand ils ont vu que c'était bien engagé, et que c'était irréversible, et que nous ne lâchions pas sur nos positions, [la DRIR] est allé jusqu'à la menace de la consignation d'une somme de 30 millions par une entreprise qui refusait de se mettre au pas » (Maire, conseiller général)

---

[543] En définitive, les investissements réalisés, chiffrés à 180 MF, seront aidésà 70%, sur 5 ans. Par exemple, une station d'épuration industrielle de 50 MF reviendra à 10 MF pour l'industriel, avec un investissement réparti sur 4 années.

[544] Il faut ajouter ici que la dépollution va aussi dans le sens des intérêts industriels. L'usine de Bonduelle, « se tuait elle-meme », en polluant un marais où sont localisés les terrains agricoles dont elle tire sa matière première (produit du maraîchage). Plus largement, un grande nombre d'industrie ont besoin d'une eau relativement propre pour certains usages.

Soumis à cette conjugaison d'incitation et de contraintes sociales, politiques et réglementaires, les industriels acceptent de réaliser les investissements de dépollution. Entre 1989 et 1994, cinq stations d'épuration sont ainsi construites. La principale usine agroalimentaire installe un système de contrôle de ses rejets en fonction de la qualité du milieu. Cette adhésion à la cause environnementale est cependant conjoncturelle et ne va pas sans résistances : « les industriels ont raisonnablement joué le jeu, tant bien que mal « (agent DDAF). Il s'agit d'abord de gérer une crise politique et médiatique qui les place en position d'accusés. C'est la sortie de celle-ci « par le haut » qui motive la participation du secteur industriel.

Les divergences à l'intérieur du réseau d'action publique environnemental

À partir de 1992, le PNR tente d'élargir l'action engagée autour de la Cuvette de Clairmarais en utilisant l'opportunité offerte par la procédure CLE-SAGE, en cours d'élaboration au niveau central. La mobilisation de ce moyen d'action impose alors une collaboration avec les acteurs réglementaires en charge du suivi officiel de celle-ci, ce qui conditionne l'évolution du projet d'action collective engagé autour de la gestion de l'eau.

Le service instructeur de l'État est la DIREN de la région Nord-Pas-de-Calais. Ses agents sont contactés dès 1992 par le PNR et l'agence de l'eau afin d'engager une procédure d'élaboration du SAGE sur le territoire de l'Audomarois. Le positionnement de ce service étatique oscille alors entre soutien à l'initiative et divergence sur sa mise en œuvre et son orientation. De même d'autres intervenants étatiques associés occasionnellement (DDAF, DDE) montrent à la fois une adhésion de principe au projet et une prise de distance en pratique, défendant dans certains cas des options concurrentes de mise en œuvre. Cette ambivalence par rapport à l'action collective projetée est apparente dans trois domaines cruciaux : le contenu et les thématiques de la gestion de l'eau à mettre en place ; la définition du périmètre d'intervention où se dessine le territoire de référence de cette politique ; le fonctionnement des instances de décision collective à créer.

La question des thématiques à traiter dans le SAGE et du contenu concret de l'action collective qu'il doit porter apparaît rapidement comme un sujet de dissensions entre le PNR et la DIREN. Cette dernière défend une certaine vision de la finalité de la procédure, contre ce qui est perçu comme une tendance des pouvoirs locaux à n'y voir qu'un

financement de travaux publics[545]. Cette tendance à « *dévoyer l'objectif de la procédure* » menace, selon l'agent de la DIREN, la procédure engagée dans l'Audomarois, trop focalisée sur les problèmes liés aux eaux de surface, leur qualité et les pollutions qui les atteignent. Cette préoccupation prendrait alors le pas sur la prise en considération de l'ensemble du cycle de l'eau, notamment dans sa partie souterraine qui est selon ce service un enjeu davantage prioritaire dans la région

> « On se préoccupe beaucoup, trop, des eaux de surface. Toutes les demandes qu'on a, portent là dessus (…) le volet « eaux souterraines » dans cette démarche [de l'Audomarois] est beaucoup trop occulté, alors que c'est pour nous un capital d'une valeur incommensurable » (agent DIREN)

Cette opposition se retrouve naturellement dans la discussion relative au périmètre couvert par la procédure, qui est étroitement lié à la sélection des problèmes à résoudre. Du fait du caractère largement arbitraire de ce découpage, dans un bassin traversé par des eaux circulant en tous sens, la définition d'un territoire « hydrologiquement cohérent » met en conflit deux visions de ce que doit couvrir le SAGE. Alors que le PNR demeure dans la logique des actions précédemment menées autour de la cuvette de Clairmarais, et plus largement du marais lui-même, le service de l'État, gardien de la logique hydraulique, défend le principe d'une aire plus large et entre en conflit avec la ligne défendue par cet acteur : « On a dû ramer, se bagarrer un petit peu, pour dire que la démarche SAGE ne peut pas s'appliquer sur un timbre-poste aussi petit que ça (la cuvette de Clairmarais) » (agent DIREN). Pour sa part, les critères que le service étatique applique pour découper le nouveau territoire relèvent à la fois de la logique hydraulique (il faut inclure le bassin de l'Aa et le canal, pour la partie qui traverse le marais) et de la logique bureaucratique (ne pas empiéter sur le territoire des wateringues à l'ouest, ni sur celui du SAGE de la Lys, qui est en cours de définition, à l'est).

Le service de l'État se place ici en opposition au projet porté par le PNR, qui s'inscrit dans la continuité de l'action réussie en 1988 et plus globalement autour de la protection de cette zone naturelle, qui seule ressort de sa compétence exclusive :

> « Ça s'appellera le SAGE de l'Audomarois, cette définition-là parce que ça prouve bien qu'ils [le PNR] sont restés dans l'esprit de leur marais de Saint-Omer

[545] Selon la logique antérieure des opérations « contrats de rivières » , très répandus dans cette Région, qui totalise la moitié des procédures au niveau national. Perçus localement comme le moyen de « faire financer l'hydraulique agricole par le ministère de l'environnement», ces outils sont souvent réduits à cette dimension selon la DIREN : « on lance un contrat de rivière sur ces problèmes d'hydraulique agricole, mais il y a que ce problème qui les intéresse, et les autres aspects sont traités sans grand approfondissement » (agent DIREN)

> et que le reste...l'Audomarois c'est la région de Saint-Omer, et dans leur esprit c'est le marais de Saint-Omer, c'est la cuvette de Clairmarais... « (agent DIREN).

En définitive, la fixation du périmètre officiel sera un compromis entre ces deux volontés du PNR et de l'État (» Le SAGE de l'Audomarois vient de La volonté de l'ENR de gérer en l'améliorant la cuvette de Clairmarais, qu'ils ont été *contraints et forcés* d'étendre au cours supérieur de l'Aa »).

L'attitude ambivalente des services de l'État par rapport au projet du PNR s'explique enfin par une appréciation différente de ce que doit être le fonctionnement des instances chargées de l'élaboration du document SAGE. La DIREN marque tout d'abord son désaccord au moment de la sélection des « représentants » des différents usagers de l'eau dans la CLE. Le service s'oppose ici à une sélection trop ouverte, selon le modèle des contrats de rivière « dévoyés » et de leurs comités pléthoriques

> « C'est de la démagogie au mauvais sens du terme » « Monsieur vous voulez être aux côtés de...? Mais oui » et vous avez des comités de rivière de 80-100 personnes. Dans lesquels il y en a 90 % qui ne font rien sauf à semer la zizanie pour des queues de cerises le jour des réunions plénières. Ma position dans les CLE, ça a été ne refaisons pas les mêmes bêtises » (agent de la DIREN)

Le service défend donc une représentation « bien dosée » des intérêts pour former un groupe de représentants « a minima, en reprenant les gens (…) absolument indispensables ». Cette sélection repose sur une « répartition géographique assez homogène », englobant tout le territoire (les « gens de l'Audomarois bien entendu mais aussi de l'Aa, et puis de l'amont, de l'aval »), à l'opposé de la sélection orientée autour des enjeux du marais, privilégiée par le PNR. D'autres divergences concernent plus ponctuellement l'intégration de tel ou tel représentant à la CLE, qui fait l'objet de tractations complexes. Les points de focalisation entre le PNR et l'État portent ici par exemple sur la nomination de représentants des compagnies d'eau, refusée par principe par l'agent du PNR (en tant que « marchands d'eau ») celle-ci préférant designer les élus pour qui ces compagnies travaillent ; ou sur la représentation des intérêts fonciers, avec la désignation d'une personnalité par la DIREN, « la plus à même de représenter les riverains ». Dans ce dernier cas, c'est sur la base des connaissances de terrain des services (DIREN mais surtout la DDAF) que se fait le choix, qui répond à des logiques hybrides : représentation socio-logique (le représentant est un « *gros propriétaire, ancien gros pisciculteur de la vallée de l'Aa* » ce qui permettra de prendre en compte le caractère « *très privé, ou privatisé, des gens qui ne veulent pas que les autres mettent le nez dans*

leurs affaires » (agent de la DIREN)) mais aussi transfert d'information (celui-ci « saura de quoi il parle », un autre apportera les « informations nécessaires »[546] au moment des débats) ou choix stratégique (tel usager sera intégré pour ne pas « saborder » l'opération de l'extérieur, ou pour favoriser « une réappropriation de la rivière par la population » (DDAF)).

En second lieu, les services de l'État prennent une position très critique vis-à-vis de l'approche « sociologique » choisie par l'agent du PNR que nous avons décrite précédemment. Le fait de privilégier l'expression des points de vue subjectifs des usagers heurte à la fois à la culture technique des fonctionnaires, dans laquelle les études techniques occupent une place centrale, et l'exigence de donner un cadre « objectif » aux discussions intervenant dans la CLE. Le recueil et la synthèse des avis du public pour constituer l'état des lieux ne produisent pour eux que des « opinions » et ne constituent donc pas un « diagnostic ».

Cette divergence conduit à ouvrir une ligne de fracture entre techniciens qui recoupe celle entre autorités publiques locales et étatique. L'approche proposée par l'agent du PNR ne rencontre aucune adhésion

> « (sur l'approche globale).... dans les réunions techniques on a eu en face un sacré mur, d'incompréhension. Un protectionnisme fort, et non remis en question de la connaissance qu'on [chaque technicien] peut avoir ». (agent PNR)

Il n'y a donc très peu de travail commun entre techniciens publics autour de la production des documents (« Pour la synthèse des débats, on a eu aucune aides des MISE [DDE-DDAF], agence de l'eau, DIREN, etc. ») ; les tensions entre approches différentes se répercutent dans le statut de la connaissance produite, qui tendent à la décrédibiliser (« [les services de l'État] ont démoli le travail au bout, surtout l'aspect trop sociologique, c'est-à-dire le fait que ce ne soit pas assez technique, c'est-à-dire pas assez vrai » (agent du PNR). Le diagnostic se présente alors sous une forme double, l'état des lieux obtenu par la méthode du Parc et une « contribution technique des experts », rédigée par les services de l'État.

[546] Ce choix fait parfois l'objet de débats internes à l'administration, ce qui en fait un processus incertain » On maîtrise pas tout, hein » : « les préfets s'impliquent plus ou moins (….)là, ils ont voulu farfouiller », il y a toujours « un chef de service qui est bien introduit chez le préfet et qui va râler » (à propos d'un nom sur une liste ou pour figurer dans la commission).

Plus généralement, les services de l'État occupent une position marginale dans la conduite du projet porté par le PNR. Certains s'en désinteressent, comme dans le cas des services préfectoraux, dont les préoccupations sont ailleurs

> « Un préfet dans cette région où les problèmes socio économiques sont difficiles, très difficiles, c'est vrai qu'il s'en fout (…) la reconversion du bassin minier ou la reconquête des friches industrielles, ça ça l'intéresse. Le SAGE de l'Audomarois ou le SAGE de la Lys Moyenne, pfffffft » (agent DIREN)

Du point de vue de l'activité des services, le fait que l'outil porte une dimension réglementaire intervient également en sa défaveur, cette contrainte pouvant « inquiéter peut être et surtout les services de police » ; un SAGE précis affiche publiquement une exigence, et « là le prefet peut plus louvoyer » (agent de la DDAF).

D'autres services, enfin, se sentent tenus à l'écart par la structure chargé du SAGE, ce qui est le cas des agents poursuivant des objectifs similaires dans les services locaux d'autres ministères. Ainsi, l'agent de la DDAF chargé du dossier ne se sent pas partie prenante de la conduite du SAGE, malgré qu'il soit très actif dans la mise en place de structure de coordination entre services (MISE) et favorable aux idées environnementalistes[547].

> « Sur l'Audomarois, c'est une structure collectivités locales qui a pris en charge le boulot. Donc l'État ne s'est pas sentie concerné pour faire une partie du travail. Donc l'État a moins fait ». (agent de la DDAF)

<u>La prise de distance du réseau d'action publique en charge de la production de l'eau</u>

La mise en œuvre du SAGE conduit également à étendre la problématique initiale centrée sur la pollution des eaux de suface à la protection plus générale de toutes les eaux, et en particulier celle des eaux souterraines. Cette extension impose alors d'associer le réseau d'action publique en charge de la gestion des stocks d'eau dans la procédure. Les entrperises industrielles du bassin-versant, les compagnies d'eaux implantées sur le champs captants mais aussi les administrations qui régulent leurs activités (DRIR et dans une certaine mesure, le corps préfectoral[548]) sont ainsi amenés à se positionner par rapport à cette proposition d'action collective.

---

[547] Cet agent, jeune ingénieur du GREF, deviendra rapidement DDA adjoint puis membre de cabinet ministériel à l'Environnement. Sa faible participation s'explique aussi par le fait qu'il se mobilise davantage sur le SAGE de la Lys voisin, porté par un homme politique d'envergure, J. Mellick.

[548] Pour les questions touchant à des enjeux politiques importants, comme les transferts d'eau ; on a vu en particulier que l'attribution d'une autorisation de prélevement importante relevait de la sphère politique,

Ce groupe d'acteurs choisit alors de s'orienter vers le maintien d'un lien plus formel que réel avec le SAGE, en faisant en sorte que le dossier de la gestion des eaux souterraines soit traiter indépendamment. Cette prise de distance vis-à-vis du projet se signale dans la relation de méfiance qu'entretient de façon générale le secteur industriel avec la procédure elle même, et ses porteurs politiques et administratifs, associés à certains intérêts[549].

> « Lefait [maire d'Arques et Président du SMADA] est au conseil général, et avec des gens de la même famille, type M. Saint-André [ancien maire de Saint-Omer, également socialiste] qui n'y connaissent rien mais qui nous font quand même des remontrances. Vous avez aussi des gens comme le Maire de Clairmarais (…) qui représente les communes rurales, et en plus une corporation qui est celle des maraîchers » (industriel de l'Aa)
>
> « [Certains élus] en ont fait [du SAGE] leur principal argument politique. En liaison en plus avec des associations semi-politiques, style Nord nature, qui sont très orientées, et qui tirent dans le même sens » (idem).

La philosophie du projet (la « gestion globale » de l'environnement) est elle-même contestée au nom d'une mise à l'écart des dimensions proprement économiques, insuffisamment prises en compte dans ce qui est vu comme une forme incomplète de globalité. Celle-ci doit être pensée, selon les industriels, non seulement au travers des circulations d'eau, mais aussi en relation avec les flux économiques.

> « Si vous êtes habitants dans un secteur vous élisez des représentants, mais vous travaillez aussi dans des industries, vous vous approvisionnez auprès de commerces locaux, vous utilisez certains services, donc vous devez avoir une approche globale. Quand l'eau est concernée, c'est l'ensemble de l'eau de surface et souterraine de l'ensemble du bassin. » (industriels)

Plus généralement, la prise en compte dans le projet des intérêts économiques, commande une approche plus « pragmatique » de la régulation, que celle proposée dans l'instrument SAGE, approche où la relation avec la DRIR, adepte de ce pragmatisme, est privilégiée. La question des eaux souterraines est ainsi évoquée dès 1991 et prise en charge par ce service, indépendamment de la préparation du SAGE, à la demande du monde industriel. La question des quantités d'eau souterraines disponibles et de l'allocation des volumes entre usagers est alors aiguë, du fait d'une conjonction de facteurs : sécheresse des années 89 et 90, fortement ressentie dans la région, attribution

---

domaine réservé du préfet ; de même les questions relatives à l'eau et touchant le problème du développement de l'économie locale sont généralement prise en charge par les sous-préfets.

[549] Les industriels ont toujours deux rôles ici : ils parlent au nom de la ressource en eau (généralement souterraine) qui représente pour une matière première essentielle, mais aussi en tant que producteurs de pollutions (dans les eaux superficielles).

d'autorisation à des prises d'eau massives vers l'extérieur du bassin-versant (pour des usines situées à Dunkerque), nouvelles demandes de prélèvement en cours (pour le syndicat des eaux du Nord (SIDEN), alimentant en particulier Lille). Il s'agit donc fondamentalement de la défense d'un accès privilégié à la ressource locale,

> « [il y a eu] une réunion sur la ressource en eau par rapport aux besoins du SIDEN. C'était chez le sous-préfet, il y avait un représentant des industriels, qui je pense était Chambre de Commerce, qui a dit, on est sur le château d'eau du coin, y'a encore de la marge on le sait, mais pour l'avenir cette marge là elle est pour nous, le département du Nord qu'il aille...et il a dit très clairement, « ce n'est pas mon point de vue personnel, c'est le point de vue des industriels de la vallée de l'Aa, je ne suis pas là en tant qu'individu, il s'en est pas caché » (agent DIREN)

C'est donc à l'initiative du secteur industriel, l'administration se faisant le relais des inquiétudes des acteurs économiques, que se crée sous la houlette du sous-préfet une structure informelle de discussion entre parties en présence, sous la forme de réunion en sous-préfecture. Une enquête est commanditée spécialement à cette occasion à un bureau d'étude, chargé de faire le bilan des connaissances existantes et d'en tirer des recommandations en matière de gestion des autorisations de prélèvement. Si la maîtrise d'ouvrage est confiée au PNR, et que l'étude conserve comme périmètre d'investigation celui du SAGE, c'est néanmoins le sous-préfet qui apparaît comme son commanditaire principal et comme l'autorité qui en garantit la légitimité. Cette séparation transparaît clairement dans les chronologies comparées de l'avancement de ce dossier et du SAGE. L'étude sur les eaux souterraines est rendue en 1995 alors même que le SAGE reste encore largement indéfini à cette même période. La différence indique une autonomisation de cette thématique, qui n'est plus reliée à la réflexion plus générale sur l'eau dans l'Audomarois, ni au projet d'action collective.

Sans pouvoir développer davantage, il faut noter que ce processus de séparation des thématiques concerne d'autres réseaux d'action publique prenant en charge d'autres dimensions de la gestion de l'eau. Les enjeux de la navigation sont ainsi traités en dehors du cénacle offert par la CLE, ou, quand ils y sont abordés, la réflexion est dirigée par l'acteur dominant de ce réseau (Voies Navigables de France lors des ateliers de préparation du SAGE). Dans ces cas, comme dans celui du réseau d'action publique de production de l'eau, le projet de la coalition de l'eau ne parvient pas à faire adhérer les principaux détenteurs d'enjeux

Un pouvoir local divisé géographiquement et politiquement ambivalent

L'intérêt pour le projet d'action collective lié à l'eau est variable selon les collectivités locales couvrant le bassin-versant, mais dans l'ensemble celles-ci ne se rallient pas à l'entreprise conduite par le PNR. Deux types de raisons expliquent cette faible adhésion au projet, valant respectivement pour les territoires amont et aval

À l'amont du bassin-versant de l'Aa, le principal facteur explicatif du peu d'intérêt pour la démarche CLE-SAGE réside dans le clivage géographique, culturel et socio-économique qui oppose les communes de cette zone de l'Aa, rurale, agricole et peu développée, au territoire du Marais, espace urbain, industrialisé et en croissance régulière. Par ailleurs, le caractère privatif de la rivière en amont fait que celle-ci demeure un problème à l'écart de la sphère publique. L'espace de la rivière, propriété privée, est très difficilement le lieu d'un investissement public, même si celui-ci apparaît indispensable (entretien des cours d'eau non réalisé, lutte contre les inondations, contre l'érosion des terres, etc.). Cette privatisation de l'espace se traduit par une très faible organisation territoriale de l'action publique autour de la rivière et par l'absence de toute structure intercommunale susceptible d'intervenir. Les communes rurales concernées, de très petites tailles, manquent des moyens organisationnels et humains pour se saisir de cet enjeu, dont le traitement est délégué sur le plan technique au Conseil Général ou à l'État (pour les travaux ruraux, l'hydraulique agricole, la lutte contre les crues). Enfin les questions traitées par l'instance pilote du SAGE de façon prioritaire ne sont pas ceux qui peuvent mobiliser les communes de l'amont, qui n'ont pas la même vision de ce que recouvrent les « problèmes de l'eau » :

> « C'est sûr que le maire de Vavan su l'Aa, quelque part par là, pratiquement à la source de l'Aa, lui il se fout pas mal de la cuvette de Clairmarais et le problème c'est ça (..) L'amont se fout des problèmes de l'aval [la pollution], ils ont des problèmes de l'inondation ; les rivières en amont elles sont de qualité » (agent de la DIREN)

Cette absence d'intérêt s'exprime rapidement dans la CLE par une très faible participation des communes de l'amont aux travaux de préparation du SAGE.

Dans la partie aval, le soutien au projet CLE-SAGE est beaucoup plus affirmé, du fait de l'engagement des principales structures intercommunales basées dans cette zone et de l'importance accordée au Marais. Peu ou prou, la plupart des communes ont un intérêt direct à la sauvegarde de cette espace et au développement touristique que visent les efforts de la coalition de l'eau, en parallèle des opérations de protection de la nature. Néanmoins, cet intérêt est contrebalancé par d'autres objectifs publics, que les mêmes

communes, au travers d'autres structures intercommunales poursuivent également. Cette contradiction se retraduit de façon visible par la poursuite en parallèle de plusieurs travaux de planification, dont l'articulation se fait difficilement, quand ils ne sont pas pensés en termes d'opposition ou de concurrence. Un SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) est en effet instruit à la même période par un syndicat mixte d'étude, lié au District de Saint-Omer (qui inclut la ville centre et près de vingt autres communes, dont Arques). Dans le même temps, la Charte du PNR est renégociée, devant être renouvelée en 1998. Les trois exercices (SAGE, SDAU, Charte PNR) visent à définir chacun une vision du même territoire, en fonction des objectifs des organisations qui conduisent la réflexion. Certains agents parlent alors de « surenchère malsaine entre schémas, la course à celui qui passera le premier » (agent PNR).

B Drôme

Dans la Drôme, la création d'une nouvelle catégorie d'action publique et les recompositions qu'elle suppose engendre également des comportements différenciés. Les groupes d'acteurs concernés défendent des positions qui peuvent être concurrentes, correspondre à des causes convergentes ou divergentes par rapport à l'ambition d'une politique de l'eau plus globale. Cet ensemble d'interactions conditionne le devenir du projet d'action collective, dont l'identité se redéfinit au sein des échanges engagés autour de son développement.

Pour suivre cette évolution, nous analyserons en premier lieu comment réagissent les principaux réseaux contrôlés par les services de l'État, jusque-là propriétaires quasi exclusifs des problèmes liés à l'eau (comme ressource utile à l'irrigation) ou au lit de la rivière (comme gisement de granulats). Nous nous intéresserons ici aussi à l'attitude des pouvoirs locaux (élus communaux, conseillers généraux mais aussi représentants d'associations). Leur attachement, prise de distance ou rattachement aux différents projets d'action collective en conditionne en grande partie la réussite. Enfin, nous nous attarderons pour des raisons similaires sur le positionnement des institutions de financement de l'action publique, dans la mesure où elles détiennent une partie du pouvoir de décision concernant l'emploi des ressources rares (allocations budgétaires).

Les réseaux d'action publique propriétaires de la rivière et de ses problèmes

Le projet de politique de la rivière soutenu par l'intercommunalité de l'aval engendre des tensions dès la mise en œuvre du premier contrat de rivière, à partir de 1986. Les principaux services de l'État maintiennent en effet des projets à défendre, dans la lignée des politiques mise en œuvre depuis plusieurs décennies dans la région.

La DDAF défend pour sa part un programme de construction d'aménagements structurants (barrages réservoirs), position traduite dès 1987 dans le schéma hydraulique élaboré par ce service, dans le cadre du contrat de rivière. Pour les agents de l'Agriculture, le développement de l'économie de la vallée passe toujours prioritairement par celui de l'agriculture irriguée, dont les surfaces doivent être accrues via la poursuite de l'équipement de la rivière. Les études sur les besoins et les ressources aboutissent ainsi à la conclusion d'une augmentation nécessaire des stocks d'eau et recommandent la construction de réserves d'eau artificielles. Le projet du barrage du Bez s'inscrit dans cette logique. Grâce à un investissement public de 50 millions de francs, celui-ci doit permettre de délivrer les volumes d'eau réclamés par les agriculteurs de l'aval. Ce projet est complété par la prise en compte des intérêts localisés de l'amont, l'équipement devant être accompagné d'un plan d'eau favorisant l'économie locale du tourisme (sports d'eau, hébergements, restauration). L'objectif visé est de s'allier les communes du site du barrage et d'offrir des compensations à l'ennoyage de leurs terres, sous forme de retombées économiques alternatives. Ce projet de développement local est soutenu au plan politique par le Préfet dans ses décisions d'allocation des crédits, autant que dans ses discours qui reprennent les argumentaires de la DDAF. Celui-ci intègre le barrage à un projet collectif de développement de la vallée, et s'efforce de l'imposer comme une partie intégrante du contrat de rivière. Malgré les oppositions qui se font jour, l'autorité préfectorale fait pression pour réunir les financements nécessaires au montage du dossier, interventions qui se font plus pressantes à partir de 1989, début de la période de sécheresse. L'engagement du représentant de l'État en faveur du barrage est particulièrement net en 1990 : celui-ci conditionne alors la signature du Contrat de rivière au financement du barrage controversé. Ce soutien inconditionnel à la position défendue par la DDAF conduit à une suspension de la procédure pour plusieurs mois. Faute de l'accord du préfet, le dossier est bloqué.

De la même façon, les services de la DDE[550], associés aux entreprises d'extractions de granulats et au Conseil général, s'opposent à la redéfinition des critères de la gestion du lit que tente de faire prévaloir l'intercommunalité de l'aval. Cet antagonisme se signale d'abord dans la réintroduction d'une logique sectorielle à l'intérieur du projet « global » correspondant à la logique du contrat de rivière et porté par le comité de pilotage. Nous avons vu que le programme d'étude engagé se découpait en sous-études, traduisant cette permanence des logiques sectorielles. La DDE, à l'instar de la DDAF, souhaite prendre en charge et contrôler seule la production de diagnostic relatif à son secteur, ici le lit de la Drôme. Cette affirmation d'un domaine de compétence exclusif s'accompagne d'une stratégie plus générale de rétention d'information sur l'état et le diagnostic de la rivière, puis de résistance lors de la mise en œuvre des actions collectives ultérieures.

Le positionnement des pouvoirs locaux

Confrontés au projet d'action collectif autour de l'eau, le type de comportement adopté par les élus (communaux ou conseillers généraux) est plus hétérogène et évolutif que celui des agents des services de l'État. Si l'aval est dans l'ensemble acquis à cette idée d'une politique de la rivière, la partie amont de la Drôme apparaît dès l'origine comme un territoire à conquérir, la participation des collectivités locales du Diois n'étant pas acquise. La structure intercommunale de l'amont, qui représente une partie des communes, apporte son soutien à l'opération mais de façon mesurée et conditionnelle : le contrat est d'abord perçu comme une source de financement pour des travaux publics ; mais il risque d'entraîner aussi des dépenses supplémentaires (frais d'entretien des berges des cours d'eaux par exemple) dont la charge incombe aux communes. L'attitude vis-à-vis du projet est donc étroitement conditionnée par un calcul des gains et les pertes. L'opposition ou la faible adhésion provient autant de la division culturelle entre amont et aval, qu'à l'écart socio-économique entre communes riches et communes pauvres. La distance se concrétise par des négociations portant spécifiquement sur le coût de cette politique, présentée comme une charge difficile à assumer pour les communes pauvres de l'amont.

[550] Il faudrait ici préciser en mentionnant que l'opposition provient davantage des agents des subdivisions, ou de certains agents en charge de ce dossier dans la DDE. La décision est ici plus « décentralisée » ce qui n'engage pas le service dans son ensemble, comme c'est le cas pour la DDAF. La querelle prend donc parfois un tour individuel (visant certains agents aux pratiques néfastes).

Ces réticences tendent à être levées, par le jeu de deux leviers. Tout d'abord, l'équipement de représentation des intérêts mise en place par l'intercommunalité de l'aval joue son rôle et opère un rapprochement des points (notamment par la « tournée » des conseils municipaux en 1987). L'efficacité de ces contacts est accrue du fait que la structure intercommunale peut offrir, en contrepartie d'un engagement dans le projet d'action collective sur l'eau, une extension de certains services intercommunaux dans d'autres domaines (ramassage des déchets, action sociale, promotion du tourisme). Au terme de ce processus d'intéressement, les communes du territoire signifient leur engagement en signant une convention avec la structure intercommunale de l'aval, permettant à celle-ci de parler au nom de l'ensemble des collectivités concernées sur la rivière.

Le changement de positionnement des collectivités locales est aussi lié à une prise de distance progressive de ces acteurs vis-à-vis du programme d'intervention proposé par la DDAF. Le refus du projet de barrage sur le Bez croît en effet à la même période dans la société locale où les propositions de la DDAF trouvent de moins en moins d'échos. Deux éléments concourent ici au progrès de la mobilisation anti-barrage. En premier lieu, une contestation grandit assez rapidement dans la population locale, réactivant ici aussi l'opposition à un aval « riche » et assujettissant l'amont à ses intérêts propres. Sur le site du barrage un maire nouvellement élu fait connaître le projet, encore officieux, à la population, ce qui provoque la création d'une association des propriétaires, début 1989, qui réunit rapidement plus d'une centaine d'adhérents (Association pour la sauvegarde de la vallée du Bez) et le soutien des fédérations de pêcheurs. En même temps, l'évaluation économique plus fine du projet de barrage conduit à préciser les conditions de sa rentabilité, ce qui révèle le caractère incertain, voire hypothétiques des « retombées » promises aux populations locales, basées sur le tourisme et le développement économique autour du plan d'eau. L'adhésion initiale, quoique prudente des élus se mue ainsi progressivement en attentisme : une commission de dix conseillers généraux est nommée au niveau du département pour réfléchir au projet. Certains élus demandent une évaluation plus approfondie, tandis que d'autres, comme le maire de la commune concernée et le Président de l'intercommunalité de l'amont s'y opposent explicitement. À la fin de l'année 1989, il est évident que le projet, en l'état, ne recueille pas le minimum d'accord nécessaire des représentants élus et de la population locale.

En second lieu, à une échelle plus large, l'option d'aménagement du territoire défendue par l'État fait aussi l'objet d'une mobilisation associative à plusieurs niveaux.

L'association locale de propriétaires est soutenue par le réseau des associations écologistes que fédère la FRAPNA. Celle-ci défend une position de principe contre les grands aménagements, en particulier lorsqu'ils sont destinés au développement de l'agriculture intensive. Ce soutien résulte aussi d'une attention continue portée depuis la fondation de la branche drômoise (1977) à la rivière, qui défend systématiquement les intérêts de la rivière (contre les extractions de graviers, les prélèvements excessifs, les pollutions). Ainsi, les arguments utilisés pour s'opposer au projet puisent à des sources à la fois locales et naturalistes. Un des argumentaires anti-barrage rappelle ainsi que la retenue d'eau menacera le climat local (brumes et brouillards accrus), mettra en péril la vigne, occasionnera la perte de 90 à 100 hectares de terres agricoles, mais aussi entraînera une modification de la vie piscicole, favorisera le cercle vicieux associant accroissement de l'offre et développement des besoins, etc.

Enfin, cette mobilisation se nourrit aussi de conflits émergents au niveau national contre d'autres barrages, qui éclatent au même moment. Les effets s'en font sentir à la fois par la création concrète de liens d'échanges directs entre opposants (de ressources d'action, d'expertise lors de rencontres d'un « collectif des barrages », notamment en Juillet 1989 à la Borie dans la Gard[551]) et par la mise en place d'un stock de valeurs et de références collectives mobilisables dans les luttes locales.

Dans ce cas, comme de façon similaire en ce qui touche à l'extraction des granulats[552], ces mouvements tendent à remettre en cause les réseaux construits autour de pratiques d'exploitation de la ressource naturelle, en affaiblissant les liaisons sur lesquelles ceux-ci reposaient jusque-là.

Les acteurs tiers

Le positionnement d'une dernière série d'acteurs influe également sur le devenir du projet d'action collective sur l'eau. L'administration centrale du ministère de l'environnement, l'agence de l'eau, la Région et la Commission européenne interviennent à des titres divers dans le jeu qui se noue autour de la nouvelle politique de la rivière.

Le ministère de l'environnement, via son administration centrale, contribue dès l'origine à la formation du projet et intervient régulièrement durant les années quatre-

[551] D'autres barrages font à la même époque l'objet de luttes similaires, médiatisées à un niveau national : la Borie, dans le Gard, et surtout les aménagement projetés de la Loire, principal front de lutte entre associations d'environnement (FNE) et pouvoirs publics à la fin des années 80.

[552] L'opposition croissante d'une partie des pouvoirs locaux se développe également à la fin des années 80.

vingt pour infléchir son orientation grâce à deux types de moyens de pressions. Le premier est d'imposer des exigences procédurales aux acteurs locaux, exerçant des effets structurants sur le jeu local. Dans le cas du dossier de concession de la partie domaniale de la Drôme, pilotée par cet acteur, le ministère impose ainsi la réalisation d'une étude globale d'aménagement ; si celle-ci n'a pas de suite (le dossier est mis en sommeil) elle est à la base de la réflexion entre acteurs locaux sur la gestion de la rivière. De même lors du montage du contrat de rivière, la procédure impose une réflexion collective intégrant amont et aval, l'association des administrations de la qualité des eaux (DDASS) et le lancement d'un programme de connaissance faisant une place à l'exploration du milieu. Enfin, le ministère de l'environnement dispose d'un capital d'autorité, plus élevé à la fin des années quatre-vingt-dix du fait de la conjoncture politique favorable, dont il peut faire usage pour infléchir des rapports de forces, ou obtenir des arbitrages politiques favorables. C'est le cas notamment lors d'une visite du ministre sur place, occasion d'apporter son soutien à l'option défendue par la structure intercommunale de l'aval et de conforter l'orientation environnementaliste de l'action menée. Une seconde une intervention, auprès du préfet de la Drôme, à la demande des acteurs locaux, aura lieu au moment où celui-ci tente d'impose le barrage dans le contrat de rivière.

De façon générale, les autres institutions (Région, Commission européenne, Agence de l'eau) offrant une aide financière n'ont pas de capacité d'influence directe du fait de leur éloignement des lieux de décision[553]. Le non-interventionnisme de principe dans les affaires locales que ces institutions affichent est particulièrement marqué dans un domaine tel que l'aménagement du territoire, où l'orientation des projets se décide dans le cadre départemental et communal. Dans le cas de l'Agence de l'eau, ce positionnement général conduit à privilégier un attentisme prudent jusqu'en 1989, comme partenaire financier du contrat de rivière. À partir de cette date cependant, sous l'effet de changements internes, l'Agence de l'eau joue un rôle plus actif dans la controverse sur le barrage. Si elle affirme appuyer l'idée d'un soutien d'étiage (c'est-à-dire d'une réserve d'eau à cette fin), sa position reste prudente et consiste à demander une exploration plus approfondie des solutions proposées : « *nécessité d'une clarification de l'intérêt touristique du barrage (usage direct du plan d'eau pour des activités ludiques,*

[553] Comme le Conseil général, ces institutions fonctionnent en règle générale comme des « guichets », distribuant les aides en fonction des demandes adressées, sous l'influence des luttes entre acteurs politiques. Si nous n'avons pas pu écairer ces processus de décisions relatifs à l'attribution de ces aides, celles-ci enregistrent en apparence la croisance des préoccupations environnementales et réorientent leur action selon ces valeurs. .

motivation des élus pour les mesures d'accompagnement, ?) », « *démonstration de la compatibilité de toutes les fonctions hydrauliques du barrage* »[554].

Conclusion

La mise en œuvre au plan local des politiques centrées sur la rivière est le fait d'entreprises collectives, supportées par des coalitions d'acteurs se saisissant de certaines eaux. La comparaison entre les cas de l'Arc, de l'Audomarois et de la Drôme montre la variété de ces structures et des objets aquatiques qu'elles prennent en charge. Certains traits stables sont certes à constater, tels que l'alliance à l'origine de ces coalitions, entre structures intercommunales, agence de l'eau et collectivité de rang supérieur (région ou département). Toutefois, l'ancrage local des institutions qui forment le pivot de ces coalitions aboutit à une grande variété de profils et de missions poursuivies : lutte contre les inondations dans le cas de l'Arc, aménagement et développement local pour la Drôme, protection de l'environnement dans le cas de l'Audomarois. De même les eaux saisies comme objets d'intervention présentent des profils variés, liés au territoire et aux usages qui s'y sont développés. L'action se focalise, du moins à l'origine, sur le linéaire d'une rivière (Arc), s'étend au bassin-versant (Drôme), ou se réduit aux eaux superficielles d'une zone de marais (Audomarois).

Le développement des projets d'action collective promouvant ces nouveaux objets d'intervention passe par la production d'équipements destinés à organiser l'action collective sur le double plan des savoirs et des réseaux d'acteurs à tisser autour du nouvel objet : différents types d'instruments de visualisation des interdépendances hydrauliques sont créés ou transformés (appareillages, systèmes de mesure, cartographies) ; en parallèle, des lieux de représentations des intérêts sont installés, associant les groupes visés par la politique proposée (cénacles et comités ad hoc - Audomarois- ou liés aux procédures contractuelles, contrat de rivière et SAGE, mobilisées dans ce cadre).

Le développement des projets d'action collective autour de l'eau dépend alors de la reconfiguration des réseaux antérieurs, que ces équipements parviennent ou non à opérer, en affaiblissant les liaisons sur lesquelles ils reposent. Les réseaux préexistant s'opposent en effet dans l'ensemble à ces nouvelles entreprises, soit par des stratégies d'évitement et

[554] Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, « *Le probleme de la gestion de l'eau dans le bassin-versant de la Drome* », note du 17 janvier 1990, page 5.

de cantonnement (Audomarois, Arc) soit par une confrontation directe, lorsqu'il y a objet de conflit (cas du financement du barrage pour l'irrigation dans la Drôme).

Ces relations entre réseaux évoluant de façon continue, nous devons à présent nous arrêter sur un état de leur recomposition, afin d'évaluer les transformations opérées.

Chapitre 12

Reconfigurations et représentations

L'avancement des projets d'action collective autour de l'eau peut se mesurer au changement qu'ils introduisent dans la configuration des politiques locales. au travers de la production et de la diffusion de nouvelles catégories d'action publique, dont l'usage est promu au sein de la sphère administrative et de l'espace public.

Dans les cas suivis il s'agit, pour la Drôme, de faire reconnaître la rivière dans ses composantes hydrauliques (débit) et matérielles (lit et alluvions) comme une entité à bords fixés, doté d'une identité qui s'oppose au principe d'une exploitation sans limite ; pour l'Audomarois, l'objectif visé est d'imposer la ressource en eau et le milieu aquatique comme principes régulateurs des multiples usages existants (de la navigation à l'épuration industrielle) et comme référence commune des actions publiques.

Pour cela, nous proposons de mesurer à un moment donné (entre 2000 et 2003, selon les cas et les secteurs) l'état des systèmes de mise en œuvre des politiques concernées et des dispositifs de visualisation qui mobilisent les catégories visées - comprises comme outil de mesures, de représentation et d'intervention sur la réalité collective que couvre la nouvelle action publique. Dans le même temps, pour conserver l'orientation historique que nous avons privilégié jusqu'ici, il est utile de considérer l'évolution de ce dispositif de gouvernement en termes de trajectoire d'apprentissage et de rechercher les moments de rupture qui changent la façon de concevoir et d'agir collectivement sur l'eau et conduisent à la découpe, plus ou moins nette, de nouveaux objets d'intervention.

La première section portera sur ces moments où est éprouvée la solidité des liens constituant les différents réseaux d'action publique et décrira les formes de résolutions provisoires des tensions qui les traversent. Elle portera sur les arbitrages éventuels qui fixent durablement un état des relations entre ces réseaux et valident officiellement certaines représentations.

La seconde section évaluera les conséquences de ces arbitrages sur les catégories d'action publique liées aux politiques suivies, sur un double plan : à l'intérieur du monde

bureaucratique, désignant la rivière et son eau par des attributs saisissables objectivement et mobilisables par les agents ; à l'extérieur, dans leur diffusion dans l'espace public et par la recomposition des représentations sociales de la rivière.

Enfin, la dernière section évaluera la réorganisation parallèle des systèmes de représentation qui forme la base matérielle des cadres de significations partagées engendrées par cette évolution.

Section 1 Épreuves et reconfiguration du gouvernement des eaux

La présente section offre un panorama du développement complet (jusqu'en 2003) des deux entreprises collectives poursuivies dans l'Audomarois et la Drôme, en mettant l'accent sur les principales phases et moment de rupture qu'il est possible d'y faire apparaître. Nous nous attachons en particulier à montrer les résultats progressifs des projets d'action collective engagés, en terme de recomposition des politiques locales de l'eau.

Nous devons pour cela opérer un retour en arrière qui nous conduira à présenter, sous une forme plus synthétique, les premiers développements de ces entreprises. Il s'agit en effet de les considérer comme la première configuration intervenant dans la série des formes que prend le dispositif de gouvernement des eaux.

A. Réussite, échec et relance de la gestion de l'eau dans l'Audomarois

L'évolution du projet d'action collective mené par la coalition de l'eau peut se décomposer en trois phases, correspondant à autant de configurations spécifiques des réseaux d'action publique traitant l'eau dans l'Audomarois.

La première phase est marquée par la mise en place provisoire d'une forme de collaboration entre acteurs locaux, pilotée par la coalition de l'eau, qui constitue un aboutissement de la crise ayant éclaté suite aux pollutions accidentelles de 1987. Ce premier projet d'action collective, mené durant la période 1988-1994, est considéré par tous les acteurs locaux comme une réussite, dans la mesure où il permet la formation d'une alliance efficace, en termes d'action publique, entre les différents protagonistes de la crise de 1987. La mise en place de la CCCC correspond en effet au développement

d'échanges réguliers autour d'un enjeu commun, la qualité de l'eau du marais, entre industriels, services de l'État, collectivités locales et représentants de la société locale. L'alignement progressif des positions entre les services de l'État, les collectivités locales, soutenues par des groupes sociaux mobilisés et organisés, et l'agence de l'eau comme institution financière conduit à élaborer un compromis accepté par les industriels. Sous la pression de ce rassemblement d'acteurs, ceux-ci sont conduit à prendre en compte les exigences des autres usages du marais (pêcheurs, naturalistes, promeneurs, maraîchers) et engagent les investissement demandés. L'adhésion de ces acteurs au projet d'action collective soutenu par la coalition de l'eau permet donc la formation d'un accord sur la nature du problème et des solutions à mettre en œuvre, sous la forme d'équipement de dépollution et d'un système automatique de suivi de la qualité de l'eau.

Néanmoins, cette collaboration ne dure pas au-delà de la réalisation du programme d'intervention. Le secteur industriel se retire du jeu à partir du moment où les équipements sont construits et où leurs *« efforts »* sont reconnus, en l'absence de nouvelles pollutions accidentelles majeures. De même, après l'installation du système de contrôle de la pollution, les associatons de protection de la nature, à l'origine très mobilisées, ne sont pas associées au suivi du dispositif, qui est principalement géré par le PNR et ses techniciens. S'il y a donc bien un produit concret du projet d'action collective en termes matériels, il n'y a pas à proprement parler de reconfiguration des réseaux d'action publique, la coalition de l'eau gardant son périmètre antérieur, autour du PNR et de l'agence de l'eau.

Durant la seconde phase ce statu quo se prolonge, malgré l'engagement de la procédure CLE-SAGE. Lancée à partir de 1992, celle-ci est suspendue en 1998. La raison conjoncturelle (démission de l'animatrice de la CLE travaillant pour le PNR) cache plus profondément une absence d'adhésion de la plupart des acteurs concernés, qui minent crédibilité de la CLE. Deux éléments concourent plus directement à cette déligitimation. En premier lieu, le dossier de la gestion quantitative de l'eau souterraine, principale tentative pour installer une gestion réellement intégrée de l'eau, est monopolisé par les acteurs étatiques et le secteur industriel, en court-circuitant la procédure SAGE. La CLE est en pratique désaisie de cette question et ne joue plus alors qu'un rôle subalterne dans la construction d'un accord de gestion sur ce problème. De fait, la CLE n'est ni informée ni consultée lorsque des demandes d'autorisation de prélèvement en eau sont formulées

ultérieurement[555]. La régulation de l'eau souterraine s'opère ailleurs que dans l'instance chargée en principe de la gestion de l'eau, sous le contrôle des services étatiques qui conservent le monopole de cette question.

Si l'exemple est particulièrement frappant, la situation est similaire dans les autres secteurs concernés. Les industries restent de façon générale à l'écart du SAGE de façon générale, notamment celles qui ont réalisé des investissements dans des équipements de dépollution. Cette distance avec les autres secteurs est aussi maintenue au niveau administratif puisque la DRIRE n'est pas directement associée à la MISE (Mission interservice de l'eau), qui a pourtant vocation à jouer un rôle de coordination entre services étatiques concernés. La DRIRE délivre ainsi ses autorisations sans consultations extérieures à la fin des années quatre-vingt-dix. D'autres segments administratifs agissent également en marge ou sans lien avec l'action de la CLE (la DDAF pour les eaux de surface, et surtout les établissements et services publics (Service de la navigation) en charge des intérêts de la navigation, qui gèrent le canal et les flux de manière entièrement autonome.

La tentative d'étendre géographiquement le territoire de prise en charge des problèmes d'eau échoue également, du fait du désintérêt marqué des communes, de l'amont comme la zone proche du marais, vis-à-vis de la procédure. dès 1996, ceci apparaît au travers du faible nombre de participants qu'attirent les réunions de présentation du SAGE et de débats sur son « état des lieux ». Celles-ci ne sont pas renouvelées par la suite. Le très faible taux de réponse au projet d'état des lieux [556] signe aussi l'échec de la tentative de mobiliser les collectivités locales, en particulier celles qui ne sont pas directement riveraines du marais. De façon identique à la situation en matière d'eaux souterraines, la CLE n'est pas consultée lorsqu'il s'agit de négocier une implantation industrielle nouvelle ou la réalisation d'un aménagement en rivière[557]. Là encore, l'embryon de

---

[555] Durant la période de fonctionnement de la CLE (1995-1998) l'animatrice de la CLE découvre ainsi l'existence de ces nouvelles demandes (projet de vente d'eau, projet de forage pour une nouvelle industrie (brasserie) ; renouvellement d'autorisation, etc.) , par des moyens non officiels (presse et conversations informelles). De même, un dossier important d'exportation de l'eau vers la Belgique est traité en dehors de toute consultation de la CLE. (Entretien agent PNR ; note « bilan de l'action de la CLE en 1996 »)

[556] Moins de 20 % des communes délibèrent à ce sujet alors qu'elles sont requise de le faire

[557] C'est la cas par exemple lors d'une implantation en zone inondable d'une entreprise, qui fait du « chantage à l'emploi » pour que la commune modifie son POS. La négociation s'opère en « comité restreint » (commune, DDE et industriel) sans que la CLE ou ses représentants soient associés. (entretien agent PNR)

réseau d'action publique formé autour de la CLE révèle la fragilité de ses attaches et leur extension limitée.

Durant une troisième phase, cette incapacité de l'institution en charge de la gestion intégrée de l'eau à s'imposer motive le redémarrage de la procédure sur de nouvelles bases (1999-2003). Signe d'une réorientation de l'action, celle-ci vise désormais un ensemble plus limité d'acteurs territoriaux, susceptibles d'être effectivement parties prenantes de la démarche. Le nouveau projet d'action collective se focalise ainsi sur deux dossiers, la gestion des niveaux d'eau dans le marais, concernant les communes aval, et la prévention des inondations et des phénomènes d'érosion, problème principal à l'amont (deux études sont d'ailleurs commandées sur ces problèmes). Ce recentrage s'opère en parallèle avec un resserrement des liens entre le PNR et une structure intercommunale compétente sur la zone du marais mais poursuivant des objectifs de développement local, la CASO (communauté d'agglomération de Saint-Omer).

À l'inverse, les problèmes spécifiquement industriels (pollution et prélèvement d'eau) n'occupent plus qu'une place secondaire dans le projet d'action collective et le secteur industriel n'apparaît plus comme un public cible à associer.

B. Épreuve de force et renouvellement de la politique de l'eau dans la Drôme

Le projet d'action collective autour de l'eau de la Drôme se déploie autour de deux moments principaux, séparés par une épreuve majeure qui stabilise les rapports entre intervenants. La première correspond au montage du contrat de rivière (1983-1990), la seconde à la mise en œuvre de la procédure SAGE (1991-2003).

La première phase se caractérise par la prédominance de non-décisions qui conduisent à une absence de hiérarchisation des options en présence, conduisant à une juxtaposition des projets d'action collective défendus par les différents réseaux. Le cadre lui-même de l'action publique autour de la rivière ne se met en place que difficilement dans un premier temps, en l'absence de liens stables entre acteurs. Après l'échec du premier contrat de rivière en 1984, la relance en 1987 de la procédure, ouvre sur une période de tensions. Les services et institutions réunies autour du projet de contrat défendent des conceptions opposées du sens de l'action collective, se traduisant par des emplois différents des sommes portées au contrat. Ces propositions apparaissent mutuellement exclusives, mais ne sont pas mises en relation à des fins de hiérarchisation pendant la période préliminaire consacrée aux études. Entre 1987 et 1990, l'État (services de l'Équipement et de

l'Agriculture) défend des propositions qui diffèrent fortement de celle portées par les collectivités locales, mais aucun arbitrage n'intervient. Celui-ci n'intervient que durant l'année 1990, suite à une épreuve de force qui oppose frontalement l'État et les certaines collectivités locales.

Face au refus du préfet de signer un contrat de rivière sans barrage, la structure intercommunale de l'aval mobilise autour de son projet une série de soutiens. La région Rhône-Alpes et le département de la Drôme engagent les fonds promis au titre du contrat de rivière sans attendre la signature officielle. L'Agence de l'eau fait de même, après avoir mis en doute la validité du projet de barrage au travers d'une étude. Les financements ainsi mobilisés représentent la majorité des fonds nécessaires au projet alternatif, faisant apparaître en contrepartie la faible part de l'État dans le « tour de table ». Ils traduisent ainsi explicitement la relative impuissance du préfet, dont l'accord n'est en définitive utile que pour une partie, non cruciale, des financements requis En d'autres termes, le représentant de l'État n'est plus un point de passage obligé mais un simple partenaire, engagé dans un mouvement qui s'organise, pour l'essentiel, en dehors de lui[558].

Ce rapport de force conduit le représentant de l'État à apposer sa signature au bas du contrat en juillet 1990, opérant, *volens nolens*, un arbitrage net : le texte ne contient aucune référence au projet de barrage. Le volet irrigation de la politique de l'eau sur la Drôme n'est donc plus une priorité et les financements sont concentrés sur la rivière comme lieu d'agrément et d'activités touristiques. Le sens du projet d'action collective porté par le « contrat de rivière » est celui défendu par l'intercommunalité de l'aval. Celle-ci occupe dès lors une place centrale dans la mise en œuvre du programme d'action et dans le contrôle des financements qui l'accompagnent

Le volet relatif à la gestion du lit de la rivière et des graviers fait quand à lui l'objet d'une forme d'arbitrage différente à une période similaire. La phase de non-décision est en effet également prolongée jusqu'en 1991 par la rétention des informations par la DDE sur l'état global de la rivière. À cette date cependant, par une même mobilisation de ressources politiques locales, les responsables de la structure intercommunale obtiennent communication de l'étude et la font connaître. Ils rendent ainsi public l'état de

[558] A cette configuration défavorable au plan local s'ajoute un soutien imparfait de l'administration centrale, qui présente un front divisé : l'Agriculture, à l'origine du projet reste acquis à la réalisation, mais le soutien du Ministre de l'Environnement de l'époque va au camp adverse

dégradation du lit de la rivière, auquel conclut l'étude, et obtiennent que le problème soit posé, dans les termes qu'ils ont eux-mêmes choisi, durant les phases ultérieures de négociations avec l'État (DDE). Ces arbitrages installent l'intercommunalité de l'aval comme un acteur pivot du jeu local autour de la rivière. Celle-ci conduit à partir de 1991 la procédure SAGE - CLE, le document final étant publié en 1997.

La seconde phase correspond à la mise en œuvre de cette procédure (1991-2003) où l'arbitrage réalisé se traduit une reconfiguration des réseaux attachés à la politique de l'eau. Le premier résultat de l'action menée par l'intercommunalité réside dans la formation d'un système de mise en œuvre basé sur des logiques de collaboration nouvelles adaptées au format de la rivière. L'arbitrage réalisé en 1990 consolide le système d'interaction stable autour du contrat de rivière, comme lieu de rencontre entre les membres des différents réseaux d'action publique, puis autour de la CLE qui s'y superpose rapidement (1992). La conduite d'études, la programmation et la réalisation des travaux inscrits au contrat, les réunions de la CLE et des différentes sous-commissions, contribuent à la création d'un groupe d'acteurs en interaction régulière. Les différents dispositifs de coordination construisent ainsi un système de relation territoriales organisé autour de la rivière, qui vient se juxtaposer et en partie recouvrir le système d'action publique territorial antérieur.

La stabilisation de cette collaboration entre réseaux se traduit de plusieurs manières. La plus significative est, à partir de 1992, la réunion régulière d'un *bureau* de la CLE qui devient l'instance centrale de coordination des actions publiques sur la rivière. Dès cette date, les représentants de l'État et des collectivités locales s'y réunissent tous les mois pour suivre l'avancement des actions prévues par le contrat mais aussi pour échanger des informations sur « ce qu'il se passe » sur la rivière. Ceci vaut en particulier pour les autorisations délivrées par l'État concernant l'usage de la ressource en eau ou de l'espace de la rivière

> « Depuis la création du bureau de la commission locale de l'eau, on a une équipe permanente qui voit tout passer. Il y a toujours des connexions avec la MISE [DDE-DDAF] : on a des réunions tous les mois, des visites sur le terrain avec le technicien rivière et le responsable de la MISE. C'est permanent. La liaison est faite entre l'État, les collectivités locales, y compris les financeurs, puisqu'au bureau de la CLE, il y a toujours le département, la région, l'agence de l'eau, l'intercommunalité » [responsable du DAVD]

Cette articulation forte entre l'État et les collectivités locales se répercute sur le fonctionnement de la CLE et dans les décisions prises quand à la gestion de la rivière. L'alignement des discours entre représentant des deux types de pouvoirs (central et local)

donne un socle de légitimité aux propositions avancées. Dans le cadre concret d'une réunion de la CLE cette forme d'association laisse peu de place aux opposants, dont les voix sont ainsi qualifiées – presque mécaniquement – comme relevant de l'intérêt particulier ou localiste (voir encadré). Ce même alignement joue aussi au moment de la mise en œuvre des décisions, dans la gestion ordinaire des dossiers lorsqu'il s'agit de « convaincre les maires » de la légitimité d'un programme d'intervention sur leur territoire.

> « Ce matin sur une petite rivière (…)on a joué au billard avec l'État, c'est-à-dire qu'on fait en sorte que l'État dise la même chose [que nous]. On sait bien comment ça se fait, un maire ça se pilote » [technicien DAVD]

Une réunion de la CLE de la Drôme (25.3.1995)

Une des premières réunions de la CLE de la Drôme a lieu le 24 mars 1995 à la Préfecture de Valence, dans l'après-midi. Parmi les nombreux thèmes abordés – suivi de l'étude sur le lit de la rivière, désignation d'un animateur de la CLE, compte rendu des réunions de sous-bassins, commentaires sur les fiches d'état des lieux, financement de la politique d'assainissement, etc. – on trouve à l'ordre du jour un dossier nécessitant une décision rapide, la destruction d'un barrage abandonné sur le lit principal de la rivière. Le problème est présenté par le chargé de mission de la structure intercommunale de l'aval : le barrage concerné présente un danger important pour la pratique du canoë-kayak et la baignade, mais il appartient à un propriétaire privé, qui n'en a plus l'usage, et refuse de faire les travaux nécessaires à son entretien ou à son aménagement. Le propriétaire privé, détenant des droits fondés en titre, est protégé pour l'essentiel contre les procédures judiciaires qui dans ce cas peuvent être particulièrement longue et coûteuses[559].

Le financement du dossier est donc en suspens entre deux responsables publics depuis plusieurs années : l'État, du fait que le barrage se situe sur la partie domaniale de la Drôme, qui relève de sa compétence ; le SMRD, syndicat mixte en charge de la gestion des extractions de graviers, qui prélève une taxe devant servir à financer des aménagements de rivière. La décision de procéder à la destruction du barrage, dont la prise en charge sera imputée aux collectivités locales et au SMRD, est prise en séance après une courte discussion de trente minutes. Elle résulte d'une convergence d'arguments et de positions entre l'État, par la voix de ses différents services, et de la structure intercommunale de l'aval. Les échanges révèlent un jeu de renvois et de citations réciproques entre les services étatiques et la structure intercommunale de l'aval pour imposer une définition de la situation mettant l'accent sur deux thèmes : le problème posé est un problème de sécurité pour les usagers de la rivière, qui rend nécessaire d'agir

[559] - Les droits fondésen titre sont des autorisations d'usage de l'eau ou du lit de la rivière décernés avant la Révolution française, et qui ne peuvent être remis en cause par l'Etat (voir le tableau des « concessions d'eau» présenté pour l'Arc. Les actions judiciaires relatives à ces questions supposent généralement une saisie du Conseil d'Etat, ce qui en rend l'issue incertaine.

sans délais (argument développé d'emblée par le chargé de mission du syndicat, le représentant de la DDE, le maire de la commune proche du barrage, le président de la CLE, le sous-préfet). Parallèlement, un second argument répété consiste à dire que l'action à mener relève de l'aménagement de la rivière et du développement du tourisme, qui sont des compétences locales. Le Président de la CLE, mais aussi le représentant des canoé-kayakistes, le sous-préfet, à tour de rôle, défendent cette position.

Face à cette conjonction, le point de vue des opposants, avancé par un Conseiller général de l'amont, vice-président du SMRD (et par ailleurs extracteur de gravier) rappelle, mais de façon déjà isolée et sans succès, le caractère domanial du cours d'eau, qui selon lui impose des obligations à l'État :

« Conseil général : [ton énervé et élevé] Simplement un mot M. le sous-préfet, pourquoi l'État ne paie pas cet ouvrage au privé ?!

Sous-préfet : [gêné mais feignant l'amusement consensuel] La réponse, M. Q. vous l'a donnée. Sur la co-responsabilité que nous avons tous, les uns et les autres dans cette affaire. Encore une fois on peut s'engager dans un processus de contentieux, l'État, c'est lui, c'est pas moi, c'est...

Conseiller général : L'État doit faire démolir. L'État doit faire démolir ! [dit rapidement sur le ton de l'évidence]... Avec une aide du département s'il le faut »

Au terme de ces échanges, où la proposition de destruction du barrage bénéficie d'une série de soutiens convergents, les deux voix des opposants apparaissent comme minoritaires. L'un des deux opposants se rallie d'ailleurs à la position majoritaire, tandis que le second, le plus actif, se limitera à une abstention. La destruction est ainsi votée à l'unanimité, moins une abstention. Malgré une pétition lancée par l'opposant principal, le barrage sera détruit peu après, en 1995.

Une autre illustration de la réarticulation entre État et collectivités locales autour de la gestion des cours d'eau réside dans le système de contrôle et de sanction des actes de dégradation de la rivière, ou plus généralement de non-respect des règles de comportement nouvellement établies vis-à-vis de l'eau. Longtemps critiquée dans la Drôme comme ailleurs pour son absence d'efficacité, la police de l'eau fait l'objet à partir du début des années 1990 d'un réinvestissement par la structure intercommunale de l'aval, qui a déjà diagnostiqué l'importance de ce volet répressif et du faible intérêt que l'État porte à ces activités. Le réinvestissement en question passe par un *« maillage »* selon le terme du chargé de mission de l'intercommunalité aval qui s'empare de cette tâche. Il s'agit de cumuler les efforts de trois types d'acteurs : les autorités publiques territoriales, affirmant l'importance du respect des nouvelles normes communes ; la société locale, mobilisée pour fournir un réseau d'observateurs ; les services étatiques et les autorités publiques chargées de la mise en œuvre de ces tâches régaliennes. Pour le représentant de la structure intercommunale, l'objectif est d'articuler le programme de reconquête de la rivière des collectivités locales avec les réseaux sociaux locaux, qui

disposent des ressources nécessaires pour mener à bien un contrôle rigoureux des comportements. Pour ce faire, il faut recréer des liens interpersonnels, par les moyens ordinaires de la sociabilité.

> « Le maillage est indispensable. Il faut faire tenir les fils ensemble, les gendarmes, les associations, les pêcheurs, etc. C'est passer voir les gens, prendre l'apéritif avec les gendarmes, dire un petit bonjour aux gardes pèches...Ça marche puisque je suis arrivé à faire faire aux gendarmes la police des eaux (…)Si la Drôme est comme on le dit une réussite c'est que les relations humaines que j'ai pu établir avec les gens sont primordiales » [technicien DAVD]

Le contact avec les forces de gendarmeries, les pêcheurs et les maires ruraux [560] permet de disposer des moyens de constatation des infractions qui manquent aux acteurs officiellement en charge de ce travail (les services techniques de l'État). Ce travail mêle dimension personnelle et objectifs organisationnels, à un moment où cette articulation reste encore à créer. L'agent est donc l'opérateur actif et conscient de la création du réseau fin des relations permettant à la politique publique de tenir, réticulée jusqu'au gendarme ou au pêcheur à la ligne.

Une fois les infractions constatées, une action qui s'apparente à du lobbying local est également menée auprès du préfet pour qu'une suite soit donnée aux procès-verbaux. Il ne semble pas y avoir de réelles poursuites judiciaires, menées jusqu'à leur terme, mais la convergence des pressions exercées suffit là aussi dans la mesure où elle permet aux services d'être plus exigeants dans la mise en conformité ou le respect des réglementations et dissuade à l'avance les comportements délictueux :

> « Les actions ont été rares, mais ont été médiatisées pour servir de signal. (…) les gens avaient l'habitude de jeter dans la rivière un ensemble de chose, (…) On a porté plainte au côté des pêcheurs. Le préfet nous a téléphoné pour nous faire retirer la plainte, on a refusé de le faire tant que l'entreprise n'aurait pas retiré ce qu'elle avait mis dans la rivière. Ce qu'elle a fait. C'est passé dans la presse, et on n'a plus jamais eu d'entreprises versant dans la rivière ». [technicien DAVD]

La force principale de la nouvelle institution réside cependant dans sa propre capacité à développer des actions et à les mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire couvert. La structure intercommunale de l'aval dispose d'effectifs conséquents au plan administratif (près de deux postes à temps plein, à l'intérieur d'une structure qui en compte une vingtaine)qui lui permettent d'assurer un certain nombre de tâches bureaucratiques[561] :

---

[560] Autre action concrète : rédaction d'un memento de pouvoir de police des maires, pédagogique et clair, pour leur permettre d'exercer de façon plus efficace les pouvoirs qui leurs sont reconnus.

[561] Matériellement parlant, le service a fait le décompte suivant des opérations administratives que suppose la gestion de la rivière (en fait limitée au suivi du contrat de rivière) : 150 opérations dans les différents

suivi des dossiers, coordination des actions, communication et diffusion de l'information et définition d'une politique par production de synthèses et de bilan, à partir d'un travail d'archivage et de mémoire de l'action collective[562].

Au plan opérationnel, un technicien de rivière assisté d'une équipe d'intervention donne une visibilité et une « crédibilité de terrain » à l'institution au long de la rivière[563]. La capacité à mettre en œuvre les programmes décidés collectivement, grâce à l'attribution de moyens en effectifs et en financement, constituent un embryon d'administration locale de l'eau venant se substituer à un service étatique théoriquement en charge de ces problèmes, mais en fait inexistant ou défaillant.

Cette redistribution des tâches s'accompagne aussi de modifications internes aux services de l'État, qui s'adaptent à la nouvelle donne crée par l'arbitrage local. Cela s'opère par la mise en place d'une MISE (guichet unique administratif dans le domaine de l'eau) en 2001 entre DDAF et DDE, rejoint ensuite par la DDASS et d'autres services. À l'intérieur de chaque administration des évolutions sont aussi sensibles en ce qui concerne les agents et leur profil. À la DDAF, ce changement est marqué par l'arrivée d'un représentant d'une nouvelle génération, un jeune ingénieur du Génie rural, sensibilisé aux exigences de la prise en compte de l'environnement[564]. Celui-ci devient le pivot dans son service de la nouvelle politique de l'eau autour de la Drôme et le correspondant principal des agents et des responsables de la structure intercommunale de l'aval. Parallèlement, certains cadres anciens, liés au système antérieur de relations avec le monde agricole, partent ou sont déplacés. L'agent à l'origine des projets de barrage et du schéma hydraulique axé sur le développement de l'irrigation reçoit une nouvelle affectation au Conseil Général de la Drôme[565]. Un même mouvement s'observe à la

---

volets du contrat, plus de 2000 actes écrits d'administration, un nombre supérieur de contacts, de relances, de vérifications, et la tenue des états d'avancement et de synthèse correspondants. (Document interne SAGE, 1998)

[562] Le mémoire universitaire du principal animateur (D. Jouve, Aménagement …, op. cit), relève evidemment de cet effort de donner une forme, une direction et une logique à l'experience entamée depuis 1983. Mais une large masse de documentation remplit la même fonction, accumulant les informations relativees à la rivière au sein de recueils centrés sur l'objet rivière et la politique de l'eau.

[563] Crée en 1991, « l'équipe rivière » est constituée d'un chef d'équipe et de huit agents qui interviennent sur l'ensemble du bassin-versant (sauf convention passées avec des communes ou des intercommunalités qui prennent en charge seule ces actions) ;

[564] Les cours à l'ENGREF, comme ceux des autres écoles d'ingénieurs, commencent à intégrer dans le courant des années 80 et de façon systématiques dans les années 90 des contenus explicitant les enjeux d'environnement ; des cursus spécialisés apparaissent également aux mêmes époques, où se forment les éléments d'une vision admininistrative de l'environnement (que nous ne pouvons ici que mentionner) .

[565] Nous n'avons pas poursuivi au-delà de ces informations l'exploration des décisions de nominations, à la fois au niveau national et à l'intérieur des services, mais ce travail serait à faire.

DDE, dont les agents spécialisés dans le domaine de l'extraction des graviers sont mutés alors que l'orientation du service et de la politique de l'État change. Ces évolutions apparaissent liées directement aux évolutions de la politique locale.

> « La collaboration est très bonne depuis que nos deux *« cow boys »* sont partis, nos deux fantassins [dénominations des deux agents DDE en charge des décisions relatives aux extractions de granulats] et que la nouvelle mouture est arrivée et a produit un nouvel outil qui s'appelle la MISE. Maintenant on part pas en vacance au même moment pour qu'il y ait toujours quelqu'un. Les « deux cow boys » ont été déplacés à la demande des syndicats, qui ne s'entendaient plus avec eux. On aurait aimé qu'ils soient repoussés plus loin, mais bon [les agents ont été nommés dans une autre zone du même département] » [agent DAVD]

Enfin des transformations sont observables quand à la place d'acteurs auparavant écartés de la gestion de la rivière c'est-à-dire n'ayant pas d'accès privilégie ou direct aux autorités publiques propriétaire de cet espace. (comme pouvaient l'avoir, de façon typique, durant la période avant 1991 les agriculteurs ou les extracteurs de granulats). L'exemple de la FRAPNA constitue la principale illustration d'une telle inclusion. Les liens noués dès 1986 entre la FRAPNA et la structure intercommunale de l'aval se renforcent progressivement par une série d'actions : opposition ouverte de la FRAPNA au projet de barrage, venant soutenir les réticences de l'intercommunalité, action contre les extractions de granulats, développement de la réserve naturelle locale (qui sera gérée à partir de 1998 par l'intercommunalité mais dirigée par un des fondateurs de la FRAPNA Drôme). Cette proximité se retraduit dans une représentation de la FRAPNA dans la CLE et non sans difficultés, dans les instances officielles[566].

Surtout, les militants associatifs bénéficient d'un accès plus direct par le biais d'échanges interpersonnels aux dossiers, à l'information et aux discussions préparatoires entre techniciens. Cette proximité leur permet de sensibiliser les techniciens d'État et des collectivités locales et de leur faire connaître et prendre en compte partiellement les intérêts du milieu qu'ils défendent, de *« faire passer des concepts »* ou des solutions non mises à l'étude. Cette position tend par ailleurs à s'institutionnaliser du fait des tâches de gestion auxquelles la FRAPNA est associée et qui lui confèrent un rôle de metteur en œuvre associé : participation aux opérations d'entretien de la rivière, programme de pédagogie et de sensibilisation financé par l'intercommunalité du Val de Drôme (100.000 euros sur 5 ans), montage de l'observatoire des rivières et de la biodiversité.

---

[566] - Résultat des antagonismes antérieurs, les usagers, principalement le monde agricole, parvient à empêcher, en son absence, la nomination d'un représentant de la FRAPNA dans un des cénacles associés à

Par une sorte d'effet en retour, la FRAPNA tend à modifier son identité et ses principes d'action pour répondre aux exigences de ce nouveau rôle. Les représentants de la FRAPNA adoptent ainsi pour partie le langage et les cadres de perception des agents publics qu'ils s'efforcent de sensibiliser. Ils sont conduits ainsi à hiérarchiser les exigences qu'ils formulent par rapport aux politiques liées aux milieux naturels, et, notamment, à accepter l'abandon ou le « sacrifice » de certains objectifs au profit d'autres plus cruciaux. Cette évolution est particulièrement visible dans le cas de la réserve naturelle dont le plan de gestion est élaboré entre 1998 et 2002, au travers d'une collaboration entre agents de la FRAPNA de l'intercommunalité. Celui-ci porte la marque d'une forte volonté de s'intégrer au « tissu local », alors que de façon nouvelle les intérêts de protection de la nature passent au second plan.

> « Ce n'est pas du point de vue du milieu naturel que l'enjeu est le plus fort (…)les milieux de la réserve bénéficient d'un suivi relativement complet (…) L'enjeu, pour la réserve des Ramières, est aujourd'hui principalement social. Il s'agit pour elle de conquérir une nouvelle légitimité localement (…) en s'intégrant dans la dynamique du territoire qui l'entoure » [Plan de gestion, approuvé en 2002]

Pour cela la Réserve prévoir de s'ouvrir au public et aux populations locales, par des animations et des « parcours », la mise en circulation des expositions réalisées, le souci de *« faire parler les données »* en rendant plus accessibles les connaissances naturalistes, etc. Le plan de gestion vise « un enjeu immédiat », qui est de « s'intégrer à un premier niveau dans le tissu local (gestion concertée et participative), et à un second niveau dans la dynamique territoriale du DAVD (SAGE, charte de territoire) ». Mais cette finalité immédiate reste présentée comme étroitement associée à la démarche de protection de la nature. « *Il s'agit à court terme d'une condition de survie de la réserve et à long terme d'une condition pour réussir pleinement la restauration de la dynamique fluviale* » [idem]

En d'autres termes, le raisonnement tend à relier la bonne santé de la réserve et sa participation aux objectifs de développement locaux. Cette articulation entre tourisme et protection de la nature est reprise de l'objectif assigné par les représentants de l'intercommunalité à la Réserve ; la Maison des Ramières, principal équipement d'accueil du public dans les Ramières doit ainsi devenir « *une « porte d'entrée » sur les sites nature du val de Drôme* ». Le « *potentiel de la Maison des Ramières est donc encore à développer* » de ce point de vue, orientation qui correspond à la place grandissante faite

---

la CLE. Cette éviction est cependant compensée à l'occasion de nouvelles nominations, qui intègre l'association aux processus de décision de la CLE.

par l'intercommunalité à la Réserve dans son projet d'aménagement, présenté comme un pôle d'attraction pour un « *tourisme de qualité* ».

Il faut noter toutefois que le réseau naturaliste est seul à bénéficier de cette ouverture du cercle décisionnel, qui traduit sa capacité d'influence et celle du réseau d'action publique auquel il se rattache. La place accordée dans les processus de décision au *« public »* et de façon plus générale aux groupes qui le constituent est nettement plus réduite. La CLE, instance principale de représentation des intérêts ne se réunit que deux fois par an et ne constitue pas un lieu réel de débat et de décisions. Celles-ci sont préparées au sein de cénacles plus restreints, dominés par la structure intercommunale de l'aval[567], et accessoirement, par l'autre structure intercommunale pour la partie amont. Néanmoins, cette proposition resterait à vérifier dans un contexte adéquat et pour l'instant inédit : celui où un nouveau groupe demanderait à faire entendre sa voix sur le devenir de la rivière dans le cadre d'une révision de l'accord que constitue le SAGE. En l'état actuel.

Section 2 La rivière comme catégorie d'action publique.

A. Audomarois

La formation et la diffusion de nouvelles catégories d'action publique constituent un indicateur du progrès de l'action collective autour de l'eau. Dans le cas de l'Audomarois, ce processus reste limité du fait de l'absence de reconfiguration des réseaux d'action publique. La coalition de l'eau ne parvient pas à s'étendre ou à s'allier de nouvelles forces, ce qui a pour effet, sauf cas particulier – la collaboration provisoire et limitée de la CCCC – de bloquer l'organisation de l'action collective telle que la projette la coalition de l'eau, et par là l'engendrement de nouvelles catégories communes.

Ainsi durant la période 1991-1998, l'incapacité de la coalition à reconfigurer durablement les réseaux d'action publique aboutit à une situation de ce type : le PNR n'apparaît pas en mesure de donner un sens opératoire à l'action collective, c'est-à-dire à définir concrètement les interdépendances hydrauliques à gérer collectivement et les catégories d'action publique à construire et à faire reconnaître. En 1997, un compte rendu de réunion de la CLE révèle que celle-ci s'interroge explicitement sur son domaine de

compétence propre ; la réalisation de la première étape (le diagnostic) « pose la question de la dimension effective du SAGE de l'Audomarois et de la place de la CLE dans la construction du SAGE, à savoir « qu'est ce qui est du ressort de la CLE »[568]. En réalité, la méthode suivie pour faire émerger des « problématiques » de l'eau dans le bassin-versant (la consultation ouverte des usagers de l'eau sur le territoire de la CLE) conduit à une impasse. Elle n'aboutit pas à une liste limitée de sujets cruciaux et mobilisateurs, dessinant le contour possible de la *« gestion intégrée de l'eau »* voulue par les usagers ; mais sur une série hétéroclite et pléthorique de sujets [voir encart ci-dessous] qui ne forment pas socle.

L'irréductible fluidité des thématique - Résultats de la consultation sur les « problèmes » de l'eau dans l'Audomarois

La présentation des ateliers destinés à établir l'état des lieux dans le cadre du SAGE de l'Audomarois est intéressante à plus d'un titre. Elle montre tout d'abord l'éparpillement des sujets abordés lorsqu'il est demandé de « parler d'eau » et de définir, du point de vue des usagers, ce qui doit relever de la régulation publique. La méthode suivie, qui bannit tout cadrage préalable par des études techniques, met en place un dispositif expérimental de mesure de la variété des points de vue et des modèles d'appréciation de « ce qui fait problème ». Elle permet ensuite de donner une idée des lignes directrices organisant néanmoins cet éparpillement, l'eau étant perçue, successivement et de façon juxtaposée, selon des points de vue divers sectoriellement (agriculture, industrie, navigation, tourisme, alimentation en eau potable), géographiquement (découpages de zones, et types d'espaces concernés, du très local au régional), et techniquement (spécialisés et profanes). Nous ne mentionnons, sous forme résumée que les produits de deux « ateliers », du fait de la similarité des contenus dans les autres parties.

« Atelier marais :

- problèmes de la relation avec le Canal à grand gabarit (niveau d'eau et qualité de l'eau transférée)

- utilisation des sols dans le marais et prise en compte de son usage comme zone d'expansion des crues (gestion des circulations d'eau),

- maîtrise de l'urbanisation et des infrastructures, problèmes de l'habitat dans le marais (occupations sauvages).

« Atelier Riviere :

- questions de l'assainissement, de l'urbanisme, des zones humides, des barrages (suppression, réglementation d'entretien, obligations des propriétaires), des paysages, des milieux aquatiques, des POS, et la pratique des remembrements

[567] Nous partageons ici l'analyse de de S. Allain, dans leurs analyses sur le fonctionnement de la CLE de la Drôme et l'accent mis sur le caractère limité de la gestion participative des eaux dans ce territoire où le public apparaît peu.

En contrepoint, les thématiques principales défendues par le PNR, découlant des préoccupations naturalistes de son équipe, ne reçoivent aucun écho dans les diverses réunions publiques, montrant l'absence d'intérêt pour ces problèmes (le bilan note « un débat faible pour tout ce qui touche à la faune et à la flore des milieux aquatiques »[569]). Le projet de fonder la gestion de l'eau en la centrant autour d'un patrimoine naturel échoue donc.

L'incapacité à donner forme au projet collectif de gestion de l'eau laisse de fait la place aux autres outils de planification élaborés sur le même espace, tel le SDAU de l'Audomarois. La tension entre les deux documents de planification publics autour des problèmes de l'eau se résoud par la primauté de la réflexion axée sur le développement économique, portée par le SDAU, qui s'impose comme la vision dominante du territoire, et des enjeux liés à l'eau. Requise de délivrer un avis sur le SDAU, la CLE ne peut que souligner l'absence de prise en compte dans celui-ci des intérêts du milieu aquatique, notamment dans la représentation cartographique de la sensibilité de ceux-ci par rapport aux projets de développement. Ces remarques ne peuvent masquer le rapport de force inégal entre les deux démarches territoriales et c'est le SDAU qui impose sa logique dans la régulation des interelations entre hommes et milieux[570].

Les tendances qui se dessinent durant la période 1999-2003 traduisent également la relation étroite entre réorganisation des réseaux d'acteurs et production de catégories d'action publique.

De façon globale, le document délivré en 2003 traduit le caractère moins ambitieux du nouveau projet d'action collective autour de l'eau. Sa forme et son contenu en font plus un document d'objectifs généraux qu'un document destiné à remplir une mission régulatoire (voir encart)

---

[568] Compte-rendu de réunion, 24 février 1997, Bureau de la CLE.

[569] Idem. page 4. à propos du contenu de l'ensemble des rencontres sur la gestion de l'eau.

[570] Le document prévoit de nombreux aménagements : la construction d'un pôle logistique d'importance régionale en bord de rivière (réalisé en 2003), couplé avec l'aménagement d'un port fluvial et d'une zone industrielle et commerciale. Toutes ses réalisation accroissent fortement la pression sur le milieu aquatique.

LE SAGE de l'AUDOMAROIS

Le document (projet voté par la CLE, juin 2003) se présente sous la forme d'un cahier spiralé de 167 pages, de format carré, en couleur, avec des photographies et une maquette élaborée [voir extrait en encart]

Après un rappel des textes et de la portée du document (4 pages), le texte rappelle l'histoire de son élaboration (13 pages), puis présente l'état des lieux de façon succincte, en sept pages), avant de présenter de façon thématiques les « orientations retenues » (76 pages) : sauvegarde de la ressource en eau, lutte contre les pollutions, valorisation des milieux humides et aquatiques, maîtrise des écoulements, maintien des activités du marais audomarois, connaissances, sensibilisation et communication. Enfin, 9 pages sont consacrées aux « modalités de la mise en œuvre des programmes d'action du SAGE » et à la structure du « tableau de suivi » qui doit permettre son évaluation. Les annexes comprennent (outre une bibliographie, la liste des participants aux réunions d'élaboration et un glossaire) une contribution de la CASO (intercommunalité de Saint-Omer) appelée « *document d'objectifs collectifs* » et qui en vingt-cinq pages, présente un programme d'action visant spécifiquement « *la sauvegarde du marais audomarois* ».

Le statut exact du SAGE au plan juridique est explicité dans la première partie, en reprenant pour l'essentiel les textes officiels. L'accent est mis toutefois sur le fait que si le SAGE est opposable aux autorités administratives dans le domaine de l'eau, sa prise en compte « hors du strict domaine de l'eau » n'a été précisée par « aucune jurisprudence » (page 9)

Chaque partie associe texte, images photographiques illustratives et cartes (renvoi à un atlas). Le style privilégié relève de plusieurs registres : description géographique, administrative, voire artistique, ou scientifique pour l'état des lieux ; note administrative associant constat, remarques générales et listes de mesures, pour la partie *« orientations ». Ces « mesures »* présentées sont de nature très diverses (page 45 ; « *II.4.13 réaliser les études au niveau de la parcelle avant tout choix technique d'assainissement autonome* » ou page 79 « *V.14.4 Conserver un niveau minimal pour permettre le fonctionnement écologique du marais* ») leur nature exacte restant floue, rien n'indiquant la différence entre recommandations, préconisations ou obligations.

L'ensemble du document montre une grande attention portée à la lisibilité par une maquette aérée, incluant des illustrations, un style privilégiant les phrases ou les paragraphes courts, des listes par points plutôt que des énumérations enchaînées, des encadrés et des *« fiches »* correspondant aux mesures et divisées en sous - rubriques (par exemple, page 41, chapitre *« 3. améliorer la connaissance »*, la fiche *« A3. programme de recherche sur l'eau souterraine »* découpée en *« Objectifs », « description », « échéancier »*, *« suivi/évaluation », « moyens » et « maître d'ouvrage »*)

Plus spécifiquement, l'analyse du contenu du document valide la liaison forte entre le projet d'action conduit et la nature des catégories produites. Le second projet de SAGE est lancé par une coalition où prédominent les collectivités locales, qui ne visent plus à intégrer les industriels à la gestion de l'eau et ne tente pas d'intervenir dans ce domaine

réservé de l'État. Cette réorientation se traduit directement dans le SAGE par des formulations de nature très générale, qui tendent essentiellement à déproblématiser la question de la pollution industrielle. Le souci de non-intervention dans ce secteur est marqué par des constats positifs des progrès réalisés (« les industries papetières autrefois responsables d'une forte dégradation de l'eau par leurs rejets d'eau de process ont mise en œuvre des systèmes d'épuration performants » (page 28) ; *« des gros efforts ont été faits »* par ces acteurs, « des stations d'épuration, dont un traitement biologique », des « circuits fermés » ont été installés. (page 49)) tandis que les dégradations restent non-assignées : aucune explication ne suit le constat selon lequel » les teneurs en polluants toxiques (métaux lourds) des sédiments du canal, mais aussi de tout le réseau de fossés du marais, sont critiques » (id). Il est noté également que « de nombreuses sources de pollution ont disparu, notamment celles d'origine industrielle » (page 44), bien que, quelques pages plus loin, cette affirmation soit doublement contredite : d'une part est mentionné le problème des boues d'épuration des eaux de process, devant être épandues sur les terrains agricoles, solution « en général très mal perçue par les acteurs locaux ». (page 49) ; d'autre part, de façon euphémisée, le document pointe le problème des petites et moyennes industries, tout en fournissant une justification de leurs pollutions

« Le territoire recèle un grand nombre de petites et très petites industries. Ces industries ne sont pas soumises à la même réglementation *[que les grandes industries, relevant du régime des installations classées*]. De plus, elles n'ont souvent pas les moyens humains, ni financiers de se préoccuper de leur impact sur l'environnement » (page 49).

De ce fait, les solutions proposées ne reposent pas sur l'énonciation d'objectifs ou de caractérisation nettes des phénomènes ou des comportements visés. L'objectif général est de « *mettre en adéquation les rejets des industriels avec le milieu récepteur et ses objectifs de qualité* » ; « *mettre en place un service de proximité pour l'accompagnement des petites et très petites industries dans leurs projets en faveur de l'environnement lié à l'eau* » (page 49). [571]

Dans le domaine de l'usage des eaux souterraines, dossier également crucial pour le monde industriel, le SAGE reprend les conclusions de l'étude réalisée en 1995. Il cite le diagnostic de surexploitation des nappes dans la zone aval et la réorientation des prises d'eau vers l'amont, en marquant nettement la légitimité d'une appropriation locale de l'eau (« *faire de la satisfaction des besoins locaux une priorité* » page 37). Hormis cette

[571] D'autres mesures concernent une cartographie des rejets industriels, un réseau de mesure des micropolluants, une meilleure communication entre industriels, élus et population locale (49)

mention générale, il n'est pas fait état de règles ou de principes régissant l'autorisation de nouveaux prélèvements, qui restent implicitement maintenus sous l'autorité exclusive de l'État.

Le document complète ces dispositions par un programme de protection des eaux, par l'application des réglementations existantes (protection des captages, contrôle des rejets et de l'assainissement) et, pour lutter contre les pollutions diffuses, une formule de « *parcs hydrogéologiques* » (page 38), outils contractuels de protection de la ressource en eau, à mettre en œuvre par les collectivités locales[572]. Dans tous les cas, il s'agit de programmes sans cadre précis de mise en œuvre qui nécessiteront la réussite d'autant de projet d'actions collectives à mettre en place, entre des acteurs diversifiés (collectivités locales, agriculteurs, industriels, services de l'État).

La même démonstration pourrait être faite en ce qui concerne le secteur agricole qui est dès l'origine un groupe d'acteur secondaire dans le projet d'action lancé en 1999. Ici aussi, les mesures énoncées reprennent les outils préexistants (Programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), contrats territoriaux d'exploitation) ou énoncent des programmes d'intervention conditionnés par la participation active des administrés (en assainissement agricole, le « plan d'action sera essentiellement basé sur de l'animation et du conseil auprès des agriculteurs » (page 53). L'organisation de l'épandage des boues d'épuration, qui reçoit une attention particulière, repose sur la sensibilisation et l'information, via *« un outil géographique épandage »* basé sur un système d'information géographique (page 55)

De façon générale, les problèmes liés à l'eau sont bien répertoriés, dessinant une carte complète des interelations entre usages, en particulier lorsque ceux-ci sont nuisiles ou provoquent des restrictions aux usages. Mais l'imprécision des termes rend impossible leur saisie collective, dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau. Le texte ne crée pas de catégorie opératoire qui permettent de percevoir et d'agir sur ces phénomènes ou sur les comportements qui les causent.

À l'opposé, le quadrillage catégoriel apparaît plus précis dans les domaines correspondant aux préoccupations et orientations de la nouvelle coalition de l'eau, associant plus étroitement les intercommunalités de la zone aval (en particulier celle de

[572] Le document prévoit également un programme d'économie d'eau, une amélioration de la connaissnace et de la recherche sur l'eau souterraine.

l'agglomération de Saint-Omer, la CASO, et celle du bassin-versant de l'Aa, associée au PNR, le SMADA)

Ceci est lisible en particulier dans des domaines comme l'action contre les inondations ou les actions de sauvegardes des activités dans le marais. Dans le premier cas, présenté dans le SAGE sous la rubrique *« Maîtriser les écoulements »*, les programmes d'action énoncés se focalisent sur la mise en place d'équipements (travaux d'aménagement contre les crues) dont la nature est précisée par référence aux conclusions d'une étude sur le sujet. Plusieurs scénarios sont cités, articulant aménagements préventifs (bassins de rétention) et curatifs (protection des lieux habités), avec un chiffrage des investissements à réaliser (entre 2,5 et 5 millions d'euros). L'ensemble constitue un programme d'intervention qui spécifie très précisément ce qu'il faut entendre par « maîtrise des crues », du moins dans le type d'intervention classique des collectivités locales, les travaux d'aménagement[573]

Il reste que ces définitions n'existent encore que sur le papier. Du fait du caractère récent du SAGE (été 2003) c'est le cas pour la quasi-totalité des plus de deux cents mesures et trent-huit programmes d'action qu'il contient. Il manque ici le recul nécessaire en l'absence de réelle diffusion des catégories d'action publique liées à ce projet.

B. Drôme

L'institutionnalisation de l'action collective s'opère également dans ce cas par la formation et la stabilisation de catégories communes relatives à la rivière et/ou à ses eaux, qui sont inscrites pour l'essentiel dans le SAGE. Celui-ci est en effet la pièce centrale de la politique de l'eau et le texte autour duquel s'organisent tous les efforts de promotion de l'action collective sur l'eau.

Le SAGE bénéficie dans la Drôme d'un accueil et d'un soutien large par les services agissant sur la rivière, dans la forme qu'il prend en 1997. Voté par les élus comme par

[573] Concernant le volet réglementaire de la lutte contre les inondations, les références présentes reprennent les programmes étatiques (le SAGE renvoie aux PPR prescrits sur la zone et rappelle l'interdiction de construire en zones inondable, un certain nombre de normes (telle la valeur de pluie cinquantennale et le « débit de fuite de 2 litre/seconde/hectare pour hypothèses de dimensionnement » dans les projets d'aménagement). Mais ces dispositions demeurent conditionnées au bon vouloir des metteurs en œuvre et administrés concernés (agriculteurs, constructeurs).

l'État, et les usagers (à l'exception de la FRAPNA qui s'abstient[574]) le document est perçu par les différents acteurs comme un outil de régulation dans le domaine de l'eau sur la vallée. Plusieurs éléments étayent localement ce statut de texte de référence. En premier lieu, ses promoteurs interprètent la notion floue de « force juridique » du texte en accentuant les aspects contraignants et en affirmant le pouvoir régulatoire propre du document et de ses énoncés. Le texte du SAGE se présente lui-même comme un document légal (page 7) tandis que les commentaires qui en sont faits renforcent cette interprétation rigoureuse. Le président de la CLE parle ainsi d'un « document de planification faisant force de loi » dans ses interventions. En second lieu, ce document à visée réglementaire s'articule aussi étroitement avec des programmes d'intervention antérieurs, dotés de lignes de crédits importantes, et dessine un cheminement de la politique publique nécessaire, ou du moins justifié. Dans la présentation officielle, le document engendre un récit où s'impose une continuité : « *Le S.A.G.E. constitue un prolongement logique aux actions sur la rivière, déjà engagées par différentes structures de gestion depuis les années 1982. Le projet fait suite à un contrat de rivière (1990-1996)* ». Le premier contrat est celui de la « *reconquête* » de la rivière, auparavant abandonnée, tandis que le SAGE marque la « *globalisation* » de la prise en compte du milieu. Le second contrat (lancé en 1999) devra lui « *opérationnaliser ses objectifs* »[575]. Une génèse s'invente dans cet enchaînement d'opérations. Le document s'enracine dans le temps, et dans les multiples investissements publics (réglementaires, financiers, institutionnels) venus soutenir l'action publique.

La portée réglementaire de cette politique est fixée par le contenu du document SAGE et les catégories d'action publique qu'il officialise, leur précision et leur portée Deux séries d'éléments de cadrages ressortent en particulier : ceux relatifs au contrôle des quantités d'eau et ceux renvoyant à la gestion du lit physique de la rivière.

LE SAGE DE LA DROME

Le document SAGE combine textes et cartes dans un recueil de plus de 200 pages[576]. Le plan d'ensemble du document respecte le découpage établi par les recommandations réglementaires. L'introduction rappelle l'histoire de la procédure, puis deux grandes parties sont consacrées respectivement à un « *état des lieux* » des milieux et des usages

[574] L'association juge le document insuffisant au plan environnemental (suite au refus d'y mentionner des plans de protection des zones remarquables).

[575] (Source : fiche de présentation du SAGE de la Drôme). Disponible sur le site : www.sitesage.fr

[576] Nous utilisons ici la version diffusée sous forme de livre. Une autre version sous forme de rapport et de document officiel existe également.

(page 43) et aux « *orientations et recommandations* » relatives à la gestion de la ressource en eau et aux autres domaines liés.

Le bilan réalisé comprend tous les types d'eaux, de milieux et leurs usages : les eaux souterraines (aspects quantitatifs et qualitatifs), les eaux superficielles (régime hydrologique, qualité de l'eau), les milieux remarquables, les usages de l'eau (eau potable, assainissement collectif, élimination des déchets ménagers, irrigation, dont pollution, industries et dérivations). Le style est descriptif et associe des éléments composites (informations technico-scientifique et administratives, commentaires sur l'état des connaissances). Le chapitre sur le régime hydrologique indique par exemple « L'ensemble du régime des eaux est assez bien connu grâce à six stations hydrométriques (…) Pour une pluviométrie moyenne annuelle qui varie sur le bassin de 850 à 1 500 mm, le volume annuel moyen écoulé est de 580 millions de m3 à Saillans et de 750 millions de m3 à Crest. Le régime de la Drôme et de ses affluents est de type préalpin, subméditerranéen. (…) «. De nombreux tableaux et cartes accompagnent le texte et remplissent des fonctions de description similaire tout en ajoutant une dimension territoriale aux mentions textuelles (telle ou telle obligation ou visée générale est attachée ainsi à telle portion du territoire).

Les six grands objectifs du SAGE conservent un caractère général (par exemple « Permettre la restauration d'un fonctionnement naturel des rivières, poursuivre l'amélioration de la qualité des eaux à la hauteur des exigences des usages et des milieux, préserver et restaurer les milieux aquatiques remarquables »). Ils sont précisés dans des chapitres spécifiques, qui les commentent. Le style est dans l'ensemble plutôt celui de la note de synthèse administrative énonçant des faits et des mesures à prendre, plutôt que celui du texte juridique (les obligations réglementaires ainsi que celles édictées par le SDAGE sont rappelées, suivie des recommandations, pour certaines chiffrées (gestion quantitative) du SAGE lui-même).

Dans les deux cas, le SAGE tend à instituer de nouvelles catégories d'action publique qui sont d'abord définies de façon large dans les « orientations » d'ensemble de la gestion de l'eau par bassin-versant. La première de ces notions concerne le « fonctionnement naturel de la rivière » que la politique vise à restaurer. Dans le cas de la gestion quantitative de l'eau, elle est complétée par un objectif de lien entre aménagement du territoire et gestion de l'eau, notamment par un « partage équilibré de l'eau entre les différents usages » (agricoles, industriels, touristiques, récréatifs) (page 91) ; pour la gestion du lit de la rivière, un second objectif général énoncé est la « prévention efficace des risques » (page 90) qui vise spécialement les problèmes d'inondation. Par la suite, en tentant d'expliciter la notion générale, le texte offre un affinement de ces catégories à des degrés différents. Dans le cas de la gestion qualitative de l'eau, la notion de fonctionnement naturel est retraduite en « débit objectif », qui fait office de référence et doit être mesuré en un point donné (au lieu-dit du « seuil des Pues »). Le document

officialise la valeur de ce débit à 2,4 m3/seconde[577]. Le chiffre sert alors de cadre de référence pour énoncer la politique quantitative basée sur le respect du « fonctionnement naturel » ainsi défini : une « gestion de crise » est déclenchée en dessous de ce seuil, imposant une régulation des comportements collectifs vis-à-vis de la ressource (tours d'eau et restrictions) ; des programmes de développement de la ressource sont également prévus pour assurer le maintien de ce débit : il s'agit de le « sécuriser » en trouvant « 2 millions de m3, 2 années sur 4 » (c'est-à-dire les années de déficit en eau). Enfin, l'équilibre ainsi trouvé ne doit pas être modifié par un accroissement de consommations. Le texte mentionne clairement un objectif de « *gel de l'irrigation* » prévoyant la non extension des surfaces agricoles irriguées (pages 103 et 107) et le maintien des volumes pompés en l'état [578]. De façon plus précise encore, le *« gel »* doit être accompagné d'un contrôle par la préfecture des volumes de prélèvement individuels, après inventaire. L'ensemble de la chaîne des propositions relie donc le « fonctionnement naturel » aux comportements des agriculteurs. Elle structure l'action publique, en suivant le lien d'interdépendance à réguler collectivement, entre ceux-ci et la rivière, définie précisément par son débit (2,4m3/secondes).

La situation est différente en ce qui concerne la gestion du lit de la rivière (chapitre « lits et berges »). Ici la catégorie de « fonctionnement naturel » est peu explicitée et sous des formes qui laissent place à une large interprétation. Ainsi, l'objectif spécifique formulé est de « maintenir, voire rendre à nos rivières leur état naturel, tout en préservant la sécurité des personnes » (page 122). Il se précise autour de plusieurs axes, eux-mêmes retraduits en diverses actions, dont le principale est de « gérer le transit des matériaux ». Les sous-objectifs sont de stopper l'abaissement du lit - son « incision » ; préserver le volume des graviers - « la charge de fond et sa liberté de mouvement » ; surveiller l'évolution du lit)[579]. Les préconisations du document ne peuvent s'appuyer ici sur une définition de « l'état naturel » ou de *« l'équilibre du cours d'eau »*, ce qui empêche l'établissement d'une référence pour la décision publique. Le texte a donc recours a plusieurs moyens

[577] Ce choix faisant l'objet d'une justification composite, alliant plusieurs légitimités : il correspond à la *valeur règlementaire* du « 1/10 du module » i.e. le débit réservé réglementaire (loi pêche de 1984), calculé par la DIREN ; il est égal au débit réservé biologique, évalué par une *méthode alternative* (microhabitats) ; enfin il permet la pratique du *Kanoë-Kayak* (page 103).

[578] Sur la base de cet accord, une convention sera passée, après de nombreuses discussions, en 2003, entre les différentes autorités publiques et les agriculteurs.

[579] Nous résumons de façon très synthétique le propos du SAGE (voir en annexe); néanmoins, le texte complet tout en étant plus développé n'apporte pas plus de précision sur ce qui nous interesse ici, la définition opératoire de ce qu'est le « fonctionnement naturel »,

stylistiques pour déplacer le lieu de la décision du SAGE vers les metteurs en œuvre, à qui il revient de définir ce que le document désigne par des formulations ouvertes : les opérations sont « *préconisées* » ou à « *favoriser* », *« dans la mesure du possible »* sur les secteurs *« jugés sensibles » ;* il faut *« éviter… »* ou *« tenter… » (*page 123).

Le texte renvoie aussi à d'autres instances pour la définition de ces catégories qui reste floue. La CLE, doit définir les secteurs d'intervention expérimentaux pour « *recharger* » le lit, et établir le niveau de solidarité amont/aval quand au coût de la politique de maintien des flux de graviers (projet d'instauration d'un financement spécifique). La mise en œuvre et le suivi de la politique restent du domaine de compétence de la *« DDE, dans le cadre de la MISE »*, au titre de ses missions de police, notamment par le biais des « Schémas départementaux de carrières » outils spécifiques à ce secteur (page 118). Ce sont donc les services du ministère de l'équipement qui conservent la responsabilité de définir en dernière analyse les orientations de la politique d'extraction des granulats[580]. Les collectivités locales n'interviennent que dans le cadre de leurs compétences traditionnelles pour réaliser des travaux sur les berges et d'entretien des rivières. Il y a bien en définitive identification d'un problème de transformation du « fonctionnement naturel », lié à la mauvaise gestion physique du lit de la rivière. Mais aucun outil ne permet de saisir de façon plus fine les activités concernées ni l'état de nature visé.

En dernier lieu, les catégories d'action publiques officialisées exercent aussi des effets sur les politiques par leur diffusion à l'extérieur du cercle des acteurs publics et des gestionnaires. En parallèle des activités de régulation qu'elles peuvent orienter, l'emploi de ces catégories façonne aussi par différentes médiations la réalité de la rivière et des eaux.

Au plan du contenu, la promotion de la rivière comme objet d'intervention publique se retraduit par un discours officiel developpant dans l'espace public deux séries d'affirmation. D'une part, est souligné le caractère *« naturel »* de la rivière, avec la mise en valeur des « *espaces remarquables* » qui lui sont associés (réserve naturelle des Ramières, écosystèmes, oiseaux et mammifères (castors, loutres). L'identité officielle et publique de la rivière devient inséparable de ses composantes

[580] Le lien évoqué ci-dessus entre l'Etat et les collectivités locales demeure cependant au niveau de l'échange d'information : le SAGE prévoit une obligation de consultation des « techniciens des collectivités locales » pour tout travail en rivière, après dépôt auprès de l'Etat d'une dossier de demande d'autorisation. L'intercommunalité de l'aval est donc ici explicitement reconnu comme un interlocuteur de l'Etat dans l'instruction de ces autorisations.

environnementales, dont l'énonciation publique est facilitée par le travail antérieur de documentation et d'institutionnalisation. D'autre part, la rivière prend une place déterminante dans l'image sociale du territoire, les récits officiels et publics lui donnant un rôle crucial dans son devenir. Allant à rebours de l'effacement antérieur de la rivière, le discours public souligne le fait qu'elle est à présent le « moteur de l'économie locale… le principal acteur ». Les espaces du cours d'eau offrent ainsi à la région « un potentiel touristique et récréatif exceptionnel », permettant la « dynamisation du développement… » [581]. L'alignement entre intérêts économiques et écologiques est ainsi opéré, accroissant d'autant la légitimité de la politique menée et sa capacité à servir l'intérêt général.

Cette redéfinition est relayée en direction du grand public par la presse locale. La publicité faite donnée autour des différents accords publics (contrat de rivière et SAGE) renforce l'identité du territoire couvert comme unité politique et établit l'existence d'un intérêt général local tangible, attaché à cet espace. L'ensemble des discours qui accompagnent les annonces opèrent un travail pédagogique d'inculcation des valeurs élaborées et portées par le processus. Autour du premier contrat de rivière, la presse répercute le discours public dominant et les constats descriptifs et normatifs qui le constituent en grande partie :

> « [l'union manifestée par le contrat de rivière] « sec et fort » doit servir d'exemple pour bien faire comprendre à chacun […] que le temps du *« tout à la rivière » est révolu* » ; « on ne peut financer d'un côté et tolérer les vieilles et mauvaises habitudes […] [le temps est venu d'instaurer] une surveillance et une protection rigoureuse. Qu'on se le dise et agisse en conséquence ! » ; ou encore « Qu'il s'agisse d'eau, de graviers, des équipements liés à la rivière, chacun est de plus en plus conscient que tout se tient, et qu'on ne peut plus, chacun dans son coin, faire ce que l'on veut sans risquer de pénaliser les autres, voire soi-même »[582]

La production du SAGE est l'occasion d'une médiatisation plus large avec la production d'un film vidéo et la production d'un grand nombre d'articles renforçant et développant les thèmes évoqués[583]. En dehors de ces occasions de médiatisation fournies par des évènements publics, un travail continu de « sensibilisation » et de communication assure

---

[581] Intervention de Jean Serret, Président de la CLE, au colloque sur les SAGE, Sénat, 2001.

[582] Citations extraites du Crestois du Val de Drôme, journal local diffusé dans toute la vallée.(15 mars 1991 et 3 juillet 1992)

[583] Il est intéressant de noter que la procédure et le processus juridique plus largement est le principal support de communication et le prétexte au développement d'un discours moral, ou si l'on veut d'une mise en scène pédagogique. On peut rapprocher ce fait des analyses que fait J. Gusfield sur le rôle essentiellement moral de la loi et des récits qu'elle contient.

également la diffusion de cette vision au-delà des cercles bureaucratiques et politiques. Relèvent de cette entreprise, les différentes activités pédagogiques dans le monde scolaire[584], la diffusion d'information aux visiteurs des lieux d'accueil (Maison des Ramières), la mise à disposition d'informations dans les relais officiels que peuvent mobiliser les collectivités locales participant à ce réseau. De même, des grandes actions collectives autour de cette cause commune, elles-mêmes fortement médiatisées, travaillent dans un sens identique, en promouvant une nouvelle éthique des relations entre la collectivité et celle-ci. C'est le cas d'actions de nettoyage de grande ampleur du cours d'eau, doublés d'opération de pédagogie et de relation publiques. Plusieurs centaines de bénévoles sont par exemple réunies pour ces travaux, l'événement étant l'occasion d'un intense travail éducatif : les médias relayent le déroulé et le sens donné aux actions entreprises, le dispositif d'organisation de l'événement prévoit des séances de formation des bénévoles, des discours des édiles locaux, l'intéressement du réseau éducatif et associatif, etc.

Section 3. L'eau représentée : infrastructures de mesure et de visualisation de la rivière

A. Audomarois

L'échec du premier projet de SAGE (1992-1998) s'accompagne durant les années quatre-vingt-dix d'un statu quo dans la mise en place d'outils de visualisation liés à la gestion de l'eau *« commune »*. Si la coalition réunie autour du comité de consultation (CCCC) permet l'installation d'un suivi du rejet de l'usine agroalimentaire, le faible soutien accordé à la CLE ne permet pas d'accroître la capacité collective de visualisation. Les études ponctuelles lancées à ce moment ne livrent que des aperçus sur la situation des milieux ou des usages et ne débouchent pas sur la mise en place de dispositifs d'information. Cette situation évolue peu à partir de 1999 : la mise en place d'une coalition aux ambitions réduites confirme la tendance antérieure, alors que s'élabore le second projet de SAGE.

[584] Un budget de 100.000 euros est alloué à la FRAPNA pour la mise-en-œuvre sur 5 années de ces activités dans le milieu scolaire.

De façon générale, la partie du SAGE consacrée à la connaissance n'occupe qu'une place minime par rapport à l'ensemble du document. Associées aux recommandations relatives à la « sensibilisation et à la communication », les mesures relevant de cette rubrique sont au nombre de 2 (sur un total de 204) : « mutualiser les compétences et savoir-faire locaux dans le domaine de l'eau tous thèmes confondus », « développer les connaissances du fonctionnement des écosystèmes aquatiques de l'Audomarois (…) en particulier améliorer la connaissance du système hydrogéologique ». On trouve, dispersés dans les rubriques thématiques, d'autres mesures mais celles-ci ne relèvent pas de la construction d'un système de visualisation des problèmes : elles sont soit directement liées aux programmes de sensibilisation ou de conseils (par exemple, « recenser et cartographier tous les rejets industriels » pour identifier les entreprises non ICPE à démarcher) ; soit elles font doublon avec les précédentes (« conforter le réseau des micro-polluants » ou conduite d'un programme d'action sur les « substances dangereuses » (page 51) ; enfin, certaines programmes plus ambitieux (« évaluer précisément et reconnaître l'intérêt écologique des milieux humides » (page 59) renvoie en fait à la réalisation d'une *« synthèse bibliographique »*). De plus, les deux mesures signalées ne sont pas d'application immédiate. Elles doivent être traduites, au plan organisationnel et technique, par la création d'un *« pôle de compétence sur l'eau »* associant une Université et appuyé sur une « Maison de l'eau » (page 102), la formation d'une base de donnée et d'un *« tableau de bord et de suivi »* pour le SAGE [585] ; « une extension du réseau local de mesure » (page 104) visant à « avoir une connaissance globale du fonctionnement hydraulique et biologique des milieux aquatiques (superficiels et souterrains) ».

B. Drôme

Les outils de connaissance permettant l'action collective sur l'eau de la Drôme s'intègrent dans un « Observatoire de la Rivière » dont la mise en place est prévue dans le SAGE. Celui-ci doit assurer le suivi des mesures annoncées et livrer les données nécessaires à leur mise en œuvre.

> Selon le document voté en 1997, le « fonctionnement permanent de l'observatoire des rivières et de la biodiversité [et celui d'un système d'information géographique] sont au cœur du dispositif pour permettre le suivi et l'évaluation ; ils constituent aussi le support d'une information à différents niveaux : information en temps réel des partenaires dans la gestion de la

[585] Il s'agit du seul programme relatif aux données, sur les 38 envisagées par le SAGE.

ressource, information des acteurs économiques et plus généralement du grand public » (page 211).

Les composantes de cet observatoire se présentent cependant sous des formes et avec des degrés d'achèvement variés. La connaissance produite n'est pas de même nature, en qualité et en quantité, selon les secteurs d'intervention. L'infrastructure assurant la visualisation et la mesure des phénomènes pris en charge est formatée différemment selon le degré d'avancement des politiques engagées. Les outils de visualisation différent dans le cas de la Drôme selon qu'il s'agit de gérer des stocks d'eau, de contrôler l'évolution du lit de la rivière et de ses granulats ou de protéger les milieux naturels,

En ce qui concerne l'évaluation des besoins quantitatifs de la rivière et de ses usagers, la production de données s'organise autour du niveau de référence fixé par le SAGE pour le milieu naturel (débit de 2,4 m3/sec à l'aval des prélèvements agricoles, au lieu-dit du « seuil des pues ») Cette inscription conduit la structure intercommunale à s'engager dans les années qui suivent (1997-2003) dans la construction d'un système d'information à même d'assurer le suivi de la politique concernée. C'est de fait la composante la plus avancée dans son développement de l'Observatoire de la rivière. La mise en place du système d'information passe dans un premier temps par la reconstruction concrète en 1998 du « seuil des pues », équipement nécessaire pour réaliser des mesures incontestables et décrire précisément le débit de la rivière[586]. Mais il faut attendre 2003 pour que le système de suivi des consommations d'eau par les agriculteurs soit lui-même en place. Après de longues discussions avec les représentants agricoles, une série de stations de mesure sont installées sur les principaux captages collectifs pour délivrer des chiffres instantanés de prélèvements. Ces stations sont reliées à un réseau informatique qui permet un suivi en direct, en période de crise mais aussi dans la durée des consommations effectives. Il est intéressant de noter que l'accord des agriculteurs n'est ici obtenu qu'à la condition que les données recueillies ne puissent être utilisées par d'autres administrations ou organismes. La confiance accordée à la structure intercommunale de l'aval, qui gère le système avec la DDAF, est fondée sur la circulation restreinte des informations. La transparence est ici limitée au réseau constitué autour de la coalition de l'eau. La CLE comme l'intercommunalité doit pouvoir garantir à ceux qui

[586] En barrant la rivière, le nouveau seuil permet en effet de stabiliser le profil du cours d'eau, très instable, et de produire des évaluation exactes du débit. Ce seuil coûtera au total prés de 2 millions d'euros. Son but est cependant plus large que celui d'assurer une bonne mesure, puisqu'il sert d'abord à bloquer les graviers et permettre à la rivière de se « recharger » de façon régressive, et à relever le niveau d'eau.

adhérent au système un certain secret, gage que l'information, et le pouvoir qu'elle donne, sont maîtrisés par la coalition.

Enfin, une partie importante du système d'information reste indéfinie, du fait du coût et des difficultés techniques que sa construction suppose. C'est le cas de l'extension de ce réseau de surveillance à l'ensemble des agriculteurs, y compris les indépendants, permettant de vérifier le respect de l'objectif de « gel des terres ». Les tentatives de la DDAF pour mettre en place un outil (menées en collaboration avec le CEMAGREF) bute sur des difficultés de tous ordres : économiques, s'il s'agit de mettre en place un système de surveillance par photographie aérienne, dont la réalisation excède les moyens alloués au contrôle ; ou juridiques et pratiques, lorsqu'il s'agit de contrôler les prises d'eau individuelles pour s'assurer de leur non-augmentation : nombre d'agriculteurs trouvent le moyen de contourner la contrainte en déclarant d'emblée le nombre maximal de points d'accès à l'eau dont ils disposent (quand bien même il s'agit de puits abandonnés), ce qui fausse l'instrument de mesure et de gestion : la simple prise en compte de ces prélèvements est deux fois supérieur aux capacités de la rivière.

La situation des systèmes d'information est différente en ce qui concerne le lit de la rivière et le contrôle des granulats. L'ensemble des études réalisées offre un socle de référence pour orienter les décisions mais ne fournit pas l'instrument de mesure adéquat pour gérer, comme pour l'eau, les granulats de la Drôme, caractérisés par leur mobilité. De même les enquêtes topographiques, prévues dans le SAGE et menées par secteurs constituent des aperçus instantanés également insuffisants. La difficulté provient ici de l'absence de catégorie précise désignant un état de référence du milieu, dossier sur lequel le SAGE n'a pas pu aboutir. L'objectif demeure donc d'établir un « bilan sédimentaire », qui devrait permettre de poser les premières bases d'un état de référence du milieu, et au-delà de définir des indicateurs de suivi.

Le cas enfin de l'observation des milieux naturels se rapproche du précédent. Là également les acteurs de la CLE ne parviennent pas à s'entendre sur un état de référence, décrivant par une série d'indicateurs ou des types de phénomènes, le niveau de « richesse naturelle » visé dans la gestion collective de la rivière, de ses espaces et de son patrimoine environnemental[587]. Si le SAGE mentionne l'existence de milieux

[587] Une proposition de la FRAPNA d'établir des « plans de gestion » des zones naturelles sensibles, est rejeté par une majorité d'élus et d'usagers. L'opposition vient du milieu rural qui craint les conséquences contraignantes d'une telle désignation, dans une période où la mise-en-œuvre d'un autre programme

remarquables, le document par un choix politique en offre une représentation relativement floue qui ne s'impose pas comme une réalité collective, stable et définitive. De façon similaire à la situation concernant les granulats mais avec plus de succès, les associations environnementales soutiennent le projet d'un observatoire de la biodiversité destiné, selon la FRAPNA, à *« muscler »* l'observatoire de la rivière installé pour suivre la mise en œuvre des politiques contenues dans le SAGE et les contrats de rivière. Cet observatoire complémentaire (financé à hauteur de 1,2 MF) a pour but explicite de pallier l'absence d'une définition opératoire des milieux naturels en offrant un outil de visualisation et de bilan des évolutions des milieux aquatiques naturels. Il s'agit « par un autre moyen [que les plans de gestion] de suivre malgré tout l'évolution de ces zones [ce qui] permettra peut-être par la suite de faire passer les mesures de gestion »[588]

gouvernemental (Natura 2000) est l'occasion de forts conflits entre associations environnementales et populations rurales agricoles.

[588] FNE, « Evaluation des SDAGE », op. cit 1997, page 29.

Conclusion de la cinquième partie

Nous avons pu décrire au travers des chapitres précédent deux entreprises collectives de réforme de la politique de l'eau, lancées au cours des années quatre-vingt sur la Drôme et l'Audomarois. L'étude en parallèle de ces tentatives permet de dessiner les contours généraux des processus par lesquels l'action publique sur l'eau évolue et de montrer quelques modalités de la fabrication de catégories d'action publique.

De façon spécifique le chapitre 11 a éclairé l'origine de ces projets d'action collective, qui réunissent autour d'eux des coalitions présentant de nombreux traits similaires mais aussi des dissimilarités. En incluant dans la comparaison les résultats acquis sur l'Arc, ces coalitions peuvent être caractérisées de la façon suivante. Tout d'abord, on note le rôle central joué par les structures intercommunales, formées autour d'une entité géographique (marais, rivière ou partie de bassin-versant) et appuyées sur des collectivités locales de rang supérieur (agences régionales d'environnement pour l'Audomarois et l'Arc, Conseil général, dans le cas de la Drôme).

Les agences de l'eau apportent une contribution majeure à l'action menée dans les trois cas, assurant le soutien financier indispensable à ces politiques et les orientant dans le sens de leurs propres objectifs (nettement dans le cas de l'Arc et de la Drôme, moins directement pour l'Audomarois). L'investissement des services déconcentrés de l'État apparaît faible dans les trois cas, les représentants départementaux des ministères se tenant à l'écart de ces entreprises (par contraste, des interventions centrales exceptionnelles ont lieu, comme celles du ministère de l'environnement dans la Drôme, et dans une moindre mesure sur l'Arc). À partir de 1992, ce tableau évolue avec l'apparition d'acteurs étatiques environnementaux (DIREN), mais qui ne s'associent réellement que dans un cas à la coalition de l'eau (Drôme), la collaboration restant plus distante ailleurs. Dans tous les cas, la coalition intègre des acteurs politiques porteurs de visions alternatives de l'action publique, promouvant une logique de rupture avec l'ordonnancement administratif antérieur. Ce rôle est joué par des élus locaux disposant de plusieurs mandats (maire, conseiller général ou conseiller régional) et prenant position sur le thème de l'eau à un moment où celui-ci est porteur politiquement (fin des années quatre-vingt). Dans le cas de la Drôme, ce rôle politique est également joué par une

association de protection de la nature (FRAPNA-Drôme) engagée dans une action volontariste de lobbying et de promotion des thématiques environnementales auprès des autorités locales. Cette association assure activement la représentation politique de la rivière, intervenant en justice pour sa défense, développant un travail de documentation et d'expertise sur son fonctionnement et ses composantes naturelles. Ces éléments sont absents dans les deux autres cas.

Nous avons par la suite mesuré les reconfigurations opérées dans le sillage de ces projets d'action collective. Le chapitre 12 a permis de décrire les épreuves et arbitrages liés au développement de ces entreprises et à leur confrontation aux réseaux d'action publique existant. Si nous rapprochons de nouveau les résultats obtenus avec ceux de l'Arc, nous pouvons rassembler les configurations auxquelles aboutissent ces évolutions (au moment d'arrêt de notre enquête, en 2003) en deux groupes, où la situation de la Drôme s'oppose à celle des deux autres territoires.

Le cas de la Drôme offre l'exemple de changement le plus radical par rapport à la situation antérieure, au double plan des structures locales d'action publique et de l'identité officiellement reconnue à la rivière[589]. L'abandon du projet de développement de l'irrigation (1991) transfère en effet à la coalition de l'eau le contrôle des politiques publiques autour de la rivière, opérant un bouleversement des réseaux d'action publique locaux. La recomposition de l'identité de la rivière est entérinée par l'État, qui réoriente ses actions en fonction du projet défendu par le pouvoir territorial. Une forme originale de publicisation apparaît alors, rompant avec celle prévalant dans la période antérieure. La nouvelle entité au cœur de l'action publique apparaît comme une hybridation de catégories techniques (indicateurs traditionnels de débit, de qualité ou de richesse environnementale) et de catégories non-spécialisées, saisissant la rivière comme une entité culturelle, politique et sociale. L'introduction dans les objectifs publics de nouveaux éléments de référence - tels que la protection du castor ou de la loutre - offre également de nouvelles connections avec les représentations publiques liées à l'eau. Enfin, une reconnaissance politique des milieux aquatiques eux-mêmes est assurée de façon spécifique par l'inclusion de membres du réseau naturaliste dans les cercles de décision.

[589] Ce cas constitue d'ailleurs pour le ministère de l'environnement une « vitrine » de sa politique de « gestion équlibrée de l'eau » (CLE-SAGE), et fait l'objet de divers documents (vidéo, livre, rapports d'expertise) destinés à diffuser l'expérience.

Les deux autres cas se caractérisent par un relatif échec de la tentative de donner une reconnaissance officielle aux nouvelles catégories et objets d'intervention centrés sur l'eau. L'arrêt de la procédure CLE-SAGE en 1998 dans l'Audomarois est le signal le plus visible de l'impossibilité de poursuivre le projet d'action collective engagé dix ans plus tôt. Sa reprise autour de nouveaux axes territoriaux et de nouveaux problèmes traduit, dans le cadre de la même procédure, le démarrage d'une nouvelle tentative sur des bases différentes. Dans le cas de l'Arc, le syndicat intercommunal réussit à imposer l'eau et la rivière comme thèmes dans l'espace public, mais il ne parvient pas à modifier la structure administrative locale qui assurer à d'autres acteurs institutionnels le contrôle d'aspects cruciaux de la gestion de la rivière (qualité de l'eau et aménagement des berges).

De ce point de vue, l'État se révèle comme le lieu unique d'accréditation et de légitimation des nouvelles identités, avancées par les coalitions sur la scène locale. C'est en particulier par des changements internes à l'État (préfet, chefs de services et agents) que se concrétise le changement d'orientation dans la Drôme[590]. En l'absence d'une telle reconnaissance, les catégories et les réalités dessinées conservent un statut mineur, s'inscrivant dans une pluralité d'autres points de vue possible. Le SAGE de l'Audomarois trace un portrait précis du territoire (comme de nombreux autres documents de planification) mais s'efface devant le SDAU, représentant la vision officielle de la réalité. Le SAGE de l'Arc affirme l'importance et la richesse des milieux naturels aquatiques, mais ceci n'a pas de conséquences sur l'action publique menée dans le bassin-versant.

De façon plus transversale, ces constats confirment le rôle des dispositifs de visualisation et l'importance des enjeux liés à la représentation des phénomènes, tout en indiquant le caractère également central de la hiérarchisation opérée entre les différentes réalités. La principale caractéristique des évolutions observées dans la Drôme est en effet la reconnaissance *officielle* accordée à la nouvelle identité de la rivière, qui se joue au moment du basculement du rapport de force entre coalition de l'eau et coalition de développement agricole. Les tensions et les conflits autour de la production et la diffusion de connaissances sur la rivière montrent l'importance de cette dimension, en ce qu'elle détermine l'existence publique du nouvel objet et des nouvelles catégories d'intervention promues. Les observations faites peuvent être finalement résumées en soulignant deux types d'effets à l'articulation entre production de savoir et action politique : d'une part,

[590] On peut ici aussi faire référence à l'étude portant sur l'application de la cartographie du risque inondation (chapitre 5) ; dans ce cas également, le changement de la vision officielle de la réalité (de l'inondation) se fait sous le contrôle de l'Etat (préfet)

l'organisation des dispositifs de visualisation et leur hiérarchisation permettent des effets de non-décision, au sens de l'invisibilisation de certains problèmes, empêchés d'accéder à l'objectivité (cas des pollutions ou de la dégradation des milieux naturels effacés de la représentation publique ou maintenus flous) ; mais, d'autre part, ces mêmes opérations peuvent également générer un « fatalisme écologique »[591], agissant comme un levier de réforme - d'une façon proche au « déterminisme économique », avancé dans d'autres domaines et appuyé sur d'autres savoirs (statistique, économétrie, mathématique). La reconnaissance progressive d'entités nouvelles, eau et rivière, traduite dans des modifications infrastructurelles des systèmes de représentation, inscrit dans l'ordre naturel une série des choix politiques relatifs à leur protection.

[591] Le terme est emprunté à CatherineRIBOT,« La gestion administrative de l'eau au niveau communautaire » *Gazette du palais*, 2001, 3-7 juin 2001, page 38. L'auteur avance l'hypothèse que la législation européenne récente en matière d 'eau (Directive-cadre) vaut surtout par l'affirmation morale qu'elle porte, plus que par ses dispositifs règlementaires, techniquement faibles. Le caractère fatal des évolutions environnementales est ici affirmé au plan juridique et moral.

CONCLUSION GENERALE

Face aux problèmes que posent la maîtrise collective des eaux et les limites de l'action publique dans ce domaine, nous avons proposé de suivre l'une de ces politiques de sa définition à sa mise en œuvre, à la façon dont on suit une expérience. L'objectif poursuivi était de comprendre comment se réalise ce que nous avons désigné du terme de *publicisation* de l'eau, c'est-à-dire la production de significations partagées, dans l'espace administratif mais aussi public, permettant de saisir et d'agir collectivement sur cet élément et sur les phénomènes liés.

Ceci nous a conduit à sélectionner un projet politique de réforme de ce secteur comme base d'exploration empirique. Porté par la renaissance du mouvement écologique à la fin des années quatre-vingt, ce projet affirme d'abord l'unicité et la valeur propre de l'eau, puis tente de traduire ces principes aux plans juridique et institutionnel, par le biais d'une loi. Nous avons ensuite observé l'exécution d'un programme d'action publique issu de cette tentative de réforme, consistant en un dispositif de planification territoriale de l'eau, à l'échelon de la rivière (procédure CLE-SAGE). Plusieurs sites de recherche ont donc été explorés au cours de l'enquête : les niveaux de l'administration et du gouvernement central (pour l'élaboration du projet initial et de la loi) puis plusieurs terrains départementaux (Bouches-du-Rhône, Drôme, et Pas-de-Calais). Dans chaque cas, la nécessité de prendre en compte le cadre spécifique de « l'expérience » suivie a conduit à élargir le champ de recherche au-delà du programme d'action lui-même et à considérer plus largement les processus intervenant dans l'évolution des politiques de l'eau, celles-ci se définissant au croisement de plusieurs autres programmes public d'intervention.

Le système d'hypothèse qui a guidé notre investigation a reposé sur un postulat central selon lequel les changements observables devaient se comprendre comme *l'extension d'un ordre négocié* dans les différents sites d'application du projet de réforme. Il s'agissait de suivre la transformation (« extension ») de différentes catégories

bureaucratiques orientant l'action des agents publics et des réseaux dans lesquels ceux-ci interviennent (« l'ordre »), mouvement opéré en tension entre le projet initial et les réseaux préexistants (« négocié »).

L'enquête a permis de mettre à l'épreuve le système d'hypothèses élaboré à partir de ce postulat au travers de plusieurs parties. Nous présentons un récapitulatif des résultats auxquels nous avons abouti avant d'avancer quelques éléments de réponse à notre questionnement initial, relatif aux difficultés rencontrées par les politiques de l'eau ; enfin, nous évoquerons les prolongements envisageables de la réflexion entamée ici.

La première partie a suivi la définition et la mise en œuvre d'un projet gouvernemental visant à instaurer une « gestion équilibrée » de l'eau, c'est-à-dire à concilier les exigences contradictoires des différents usagers de la ressource en eau et les objectifs de protection des milieux aquatiques. Ce projet ancré dans le mouvement politique écologiste qui renaît dans les années quatre-vingt, tente d'introduire une rupture dans les politiques antérieures de l'eau en affirmant l'unicité de cet élément. Cette ambition se traduit, après négociation au niveau central, par la définition d'un outil de planification territoriale de l'eau, le dispositif CLE-SAGE. Les difficultés d'application de cet outil, très lent à se mettre en place, révèlent alors les carences du postulat et des hypothèses sur lequel repose l'action publique engagée : l'existence d'une signification univoque de « l'eau » ou des entités attachées (bassin-versant, écosystème aquatique, usagers de l'eau, etc.). La loi laisse une multiplicité de choix à opérer et donc autant de controverses et de débats locaux pour fixer le sens exact de ces termes et décider de la nature des interdépendances hydrologiques à prendre en compte. Pour comprendre la nature de ce travail, on est donc conduit à abandonner le cadre adopté jusque-là, lié à la loi, et à chercher, plus près des rivières elles-mêmes, comment se font les politiques de l'eau.

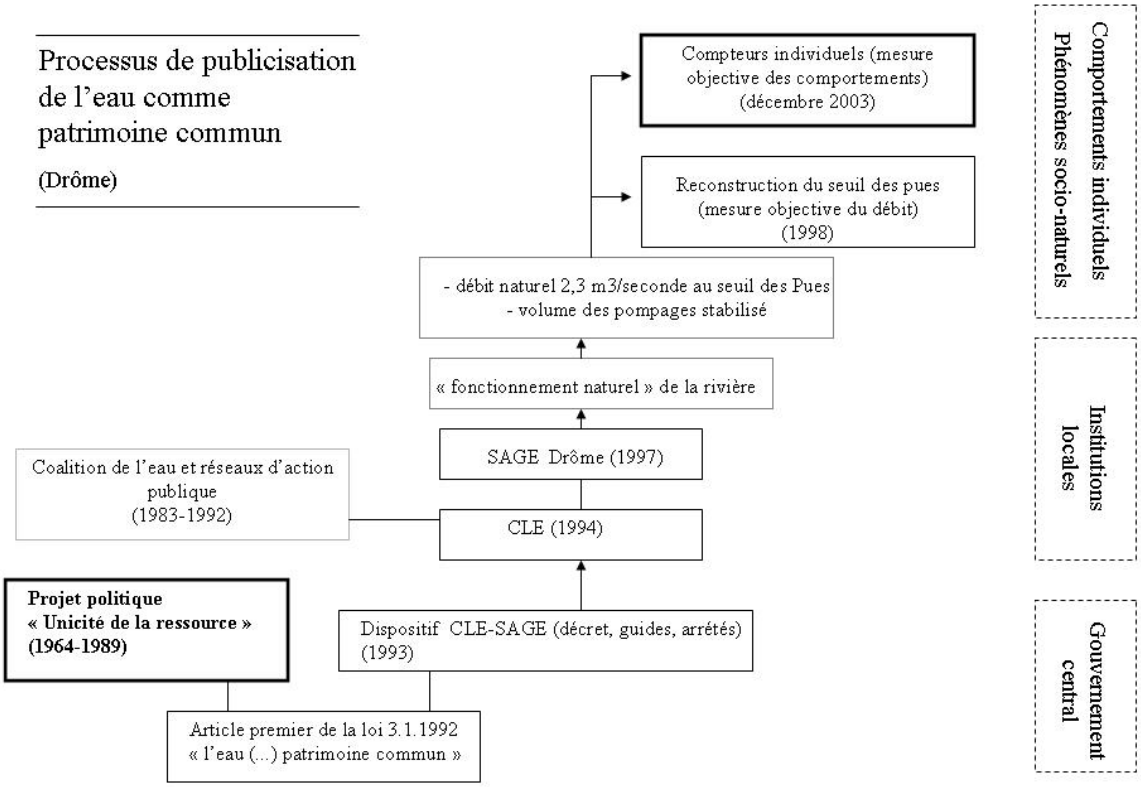
La deuxième partie détaille les différentes composantes de ces politiques dans le cas d'une rivière particulière (l'Arc, située dans le département des Bouches-du-Rhône). Elle explore tout d'abord les réseaux d'action publique liés à l'eau dans leur dimension historique et les identités bureaucratiques qu'ils attribuent aux différentes « eaux (secteur de l'alimentation en eau potable, de la lutte contre l'inondation, contre les pollutions, de la protection des milieux naturels). L'attention se porte ensuite sur le fonctionnement des réseaux d'acteurs dans lesquels se définissent les objectifs concrets de l'action publique ; puis sur les instruments de visualisation (organisations et appareillages chargés de la mesure et de la description des phénomènes) qui s'intègrent à ces réseaux et permettent de définir, de représenter et donc de réguler les problèmes concernés (inondation et

pollution). Au terme de cette exploration les politiques de l'eau apparaissent comme un ensemble disjoint de réseaux d'action publique, chargés de la mise en œuvre de politiques spécifiques et produisant des visions spécifiques des problèmes de « l'eau ». Certains de ces réseaux sont cependant en mesure d'imposer leur propre vision de la rivière, de son identité et de ses problèmes, dans la limite de ce qui est pertinent pour les activités conduites.

La troisième partie étudie comment peut s'opérer néanmoins, dans ce cadre disjoint, l'évolution vers une politique plus globale de l'eau et des rivières. Deux tentatives de ce type sont alors étudiées : la définition d'une zone inondable préservant un espace de débordement du cours d'eau, matérialisé par une carte à valeur réglementaire ; la définition d'une politique d'aménagement organisée autour de la rivière et visant progressivement à lutter contre les inondations, puis à protéger la qualité et le cadre environnemental de la rivière (dans le cadre d'une « gestion globale » du cours d'eau). L'imposition des nouvelles catégories d'action publique au centre de ces entreprises collectives de régulation (« zone inondable » ou « rivière ») s'opère au travers d'un processus de reconfiguration des réseaux d'action publique et des instruments de visualisation des problèmes qui leur sont attachés. Ce processus de publicisation de nouveaux types d'eau varie cependant selon qu'il est piloté par l'État, imposant la zone inondable comme une réalité non négociable, ou par les collectivités locales, devant gagner des alliés pour soutenir la nouvelle identité attribuée à la rivière. Dans les deux cas le résultat du processus, sous forme de catégories d'action publique traduit une orientation spécifique dans la représentation de l'eau, signalant la dimension politique du processus de publicisation.

Les quatrième et cinquième parties valident plus généralement ces conclusions en étendant la recherche à deux nouveaux cas d'entités aquatiques, la rivière Drôme et le marais audomarois. Reprenant la grille utilisée dans la partie précédente, l'analyse montre l'existence des mêmes mécanismes d'évolution, où s'articulent projets d'action collective, diffusion de nouvelles catégories d'action et reconfiguration des réseaux d'action publique. Le suivi en parallèle des deux cas et la comparaison d'ensemble avec celui de l'Arc montrent l'influence de deux facteurs sur le processus de publicisation : l'existence d'une représentation politique forte de l'élément aquatique (notamment par des associations) dans la coalition qui porte la réforme au plan local ; l'orientation de l'État local vis-à-vis du processus engagé, du fait de sa capacité à accréditer, ou non, les nouvelles identités attribuées à la rivière.

Le schéma présenté ci-dessous résume l'ensemble du processus suivi jusqu'à son terme provisoire (décembre 2003) dans le cas de la Drôme, qui offre l'exemple le plus avancé de mise en œuvre de cette politique. La représentation graphique met l'accent sur les différentes étapes constitutives du processus de publicisation : la formulation d'un projet politique, sa traduction sous forme d'énoncés juridiques, sa reprise au niveau local par des institutions établies, le traduisant et le diffusant sous forme de catégories opératoires (la « gestion équilibrée » du « patrimoine commun » se traduisant par un objectif de « fonctionnement naturel » dans le SAGE, lui-même retraduit, au plan quantitatif, en un « débit réservé », chiffré à 2,4 m3/secondes) ; enfin, l'équipement matériel de ces catégories opératoires, qu'il s'agisse de l'observation du débit ou des comportements individuels.



Outre son intérêt pour la compréhension des phénomènes à l'œuvre, cette modélisation du changement public permet d'apporter un élément de réponse au questionnement placé à l'origine de ce travail, relatif à l'impuissance des politiques de l'eau. Entre l'énoncé législatif et la mise en œuvre effective du programme d'action s'intercale en réalité une infrastructure complète d'exécution des politiques et de représentation des problèmes. L'objet d'intervention défini par la loi (l'eau, le « patrimoine commun ») n'a pas d'existence opératoire sans cette infrastructure, que nous avons vue, en partie, se

construire. Les processus de mise en œuvre observés dans les trois cas étudiés montrent la durée et les incertitudes qui s'attachent à ce travail de construction, ou beaucoup plus fréquemment de reconfiguration. L'exemple même d'une politique réglementaire et autoritaire, comme celle que nous avons abordée au chapitre 5, montre qu'une telle modification ne peut intervenir sans négociation entre les différents pouvoirs institués. La lenteur des processus de mise en œuvre peut alors s'expliquer par la construction d'un tel « ordre négocié » au plan des structures de mise en œuvre, comme des systèmes de représentations des problèmes publics.

A fortiori, cette évolution est d'autant plus lente lorsque la décision centrale à son principe présente des faiblesses internes. L'observation du processus central d'élaboration des lois force ici à modifier en retour le questionnement à l'origine de notre recherche, qui supposait une volonté forte d'intervenir dans ce domaine. Il semble nécessaire de relativiser cette affirmation au regard du cas des politiques de l'eau en France : les efforts engagés par la puissance publique - représentée par l'État ou le législateur - dans le sens d'une politique plus globale de l'eau restent limités. Si le projet politique que nous avons étudié est bien de lancer une action publique couvrant l'ensemble des pratiques relatives à cet élément (voir chapitre 1), nous avons vu qu'il avait été considérablement réduit dans son ambition lors de la phase d'élaboration et privé des moyens juridiques et financiers de se déployer. En ce sens la planification territoriale de l'eau reste au niveau central, comme au niveau local, une tentative de fonder un nouveau secteur d'intervention, encore fragile, plutôt qu'un outil pour coordonner les différentes politiques en la matière. Le volontarisme des formules cache la difficulté politique à s'engager dans la reconstruction d'un édifice institutionnel imposant.

Au-delà de ces éclairages ponctuels notre recherche met également en évidence les limitations de certains modèles d'analyse appliqués aux politiques de l'eau, qui gênent la compréhension des processus que l'on a décrits. Cette critique, qui vaut plus généralement pour les domaines où se croisent déterminations techniques et politiques, conduit alors à formuler de nouvelles questions de recherche. Les grilles d'analyse des politiques publiques reposent en effet comme a pu le montrer la deuxième partie, sur une certaine forme de naturalisme, qui tend à écarter du champ d'investigation les données matérielles, entités ou phénomènes physiques, considérés comme extérieurs à la sphère du politique. Les problèmes liés à ces entités s'imposent aux acteurs publics, ou plus exactement, ceux-ci les définissent sur la base de constats objectifs qui s'imposent à tout

intervenant ou observateur neutre. Alors que l'accent est mis parfois sur l'institutionnalisation de l'action collective pour traduire l'action de l'État[592], le monde matériel dans lequel celle-ci se déploie est posé comme un cadre intangible. Comme nous l'avons montré cependant, une forme d'institutionnalisation des réalités collectives s'opère également, au travers de la construction ou de la transformation des outils de visualisation, eux-mêmes étroitement liés à la structure d'exécution des politiques. Une réflexion spécifique est alors nécessaire sur ce processus, qui en interroge les formes et en précise la place dans l'orientation des actions publiques. Cette exigence est d'autant plus forte - au moins pour les politiques environnementales ou à fort contenu technique - que l'action publique tend à mobiliser de façon croissante des outils de plus en plus sophistiqués afin d'assurer la représentation des entités et des situations matérielles [593]. L'évaluation des actions menées et leur réorientation tendent également à être plus dépendantes des systèmes d'information, qui sont alors placés au cœur des conflits politiques[594]. Le rôle de ces systèmes commence donc à apparaître de façon plus nette, du fait de leur influence sur l'identification des problèmes collectifs, le contrôle et le suivi des comportements et la conduite à long terme des actions publiques. Le monde des faits et les infrastructures techniques qui les établissent ne sont plus perçus comme neutres du point de vue des valeurs[595]. Ils entrent, ou plus justement reviennent[596] ainsi progressivement dans le champ du politique et appellent en retour une plus grande attention à leurs logiques, leurs effets et leur contrôle.

---

[592] Duran, P. , Thoenig J.-C, «L'Etat et la gestion publique territoriale.. " ; op. cit. On peut penser que le terrain empirique principal - les politiques d'équipement dans le cas de ces auteurs - conduit à sous-évaluer l'importance de ce facteur, du fait que la « réalité » est dans ce cas majoritairement univoque. Le cas des politiques d'environnement force à considérer des définitions controversées et plurielles de la réalité, du fait du caractère récent de l'investissement public dans ce domaine, et de la forte concurrence entre porte-parole autorisés de l'objet à gérer.

[593] Les programmes de recherche de l'Union européenne devant accompagner l'application de la Directive Cadre sur l'eau encouragent fortement la réalisation de modéles d'aide à la décision basés sur l'agrégation de données sociales, économiques et naturelles.

[594] C'est le cas à propose des programmes de réduction des nitrates en Bretagne ; le systèmes d'indicateurs pour juger l'évolution des nappes sur le long terme devient objet de querelles entre agriculteurs et protecteurs de l'environnement.

[595] Bowker, G. C, Star S.L, *Sorting Things out : Classification and its consequences*, Univesity of California San Diego, 1999.

[596] Nizard L. (dir.), *Planification et société*, Actes du colloque d'Uriage, (octobre 1973). Presses Universitaire de Grenoble, 1974 développe une critique des « systèmes d'information » qui accompagnent la planification. Voir notamment la communication de B. Jobert et B. Revesz, « Politiques résiduelles et planfication sociale », (299-307) qui s'intéresse à la traduction des « besoins » en catégories bureaucratiques (et inversément).

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

[les textes sont rassemblés par ordre alphabétique afin de faciliter l'identification des titres donnés en référence abrégée]

Allain S. , (2001), "Les schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin"in *Géocarrefour*, 76(3) " Les territoires de la participation"

Anderson, T. L. and D. R. Leal (1989). "Building coalitions for water marketing." *Journal of policy analysis and management* 8(3): 432-445.

Anonyme, (2002) *Code de l'environnement : partie législative*, Direction des journaux officiels, 404 pages

Aspe, C. et Point, P. Eds. (1999). *L'eau en représentations. Gestion des milieux aquatiques et représentations sociales*. Paris, GIP Hydrosystème -Ministère de l'Environnement.: 101p.

Aspe, C., Ed. (1995). *Chercheurs d'eau en Méditerranée. Pratiques et représentations de l'eau dans l'espace méditerranéen*. Paris, Editions du Félin.

Aspe, C., (1998), « Le retour de l'État et l'argumentaire scientifique dans les conflits de l'eau », p 83-94, in Drain, M., (dir), *Régulation de l'eau en milieu méditerranéen, risques et tensions*, Territoires en mutation, Revue de l'UPRESA, CNRS, Montpellier III

Barde J.-F, (1991), *Economie et politique de l'environnement*, PUF

Barlow M., Clarke T., (2002)*L'Or bleu*, Fayard,

Barouch, G., (1987), "*La décision en miettes ", Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, L'Harmattan

Barraque B. (ed..) (1996), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte

Barraqué B, (1997), "Les agences de l'eau et la gestion du patrimoine commun", *Etude pour le Commissariat général au plan*, avril

Barraqué B, (1998): 'Subsidiarité et politique de l'eau', in FAURE Alain (dir.) *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan.

Barraqué B., (1999) « Le Ministère et les agences de l'eau », in P. Lascoumes (dir.), *Instituer l'Environnement, 25 ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques,, pp 103-127

Barraqué B., (1995), *Les politiques de l'eau en Europe.,* Paris, La Découverte

Barraqué, B. et Theys, J. (1998), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération*. Paris, Recherches, 389 pages

Barré, R. (1982), *Le système de gestion de l'eau en France : description, essai d'évaluation, orienations pour une restructuration*. Paris, EHESS, 254 pages

Bernauer T. and al., « Institutionnalized Management of Scarce Resources. Introduction and Overview », *Revue suisse de science politique*, 6 (1), (2000), pp. 3-8

Billaud, J. P. (1984), *Le marais poitevin*, L'Harmattan**.**

Billaudot F., La planification des ressources en eau, *RFDA*, novembre-décembre (1993), n°6

Bodiguel, M., Ed. (1996). *La qualité des eaux dans l'Union Européenne. Pratique d'une règlementation commune*. Environnement. Paris, L'Harmattan.

Bourrelier P.H (dir.), (1997), *La prévention des risques naturels, rapport de l'instance d'évaluation*, Commissariat général du plan, La Documentaiton française.

Bravard, J.P., Petit, F., (1997), "Les cours d'eau, Dynamique du système fluvial", Armand Collin, Collection Géographie U, Paris

Bressers H.et alii , (1995)*Networks of Water Policy. A comparative perspective,* Londres, Frank Cass,

Bressers H., Rosenbaum W, (2000) "Innovation, Learning and Environmental Policy : Overcoming a « Plague of Uncertainties»", *Policy Studies Journal*, 28 (3), pp. 523-539

Bressers, H, O'toole L, Richardson J. (eds) , (1995) : *Networks for water policy, a comparative perspective*, Frank Cass, London.

Brown L (2000)., "Scientific Uncertainty and Learning in European Union Environmental Policy Making", *Policy Studies Journal*, 28 (3), pp. 576-596

Buller H (1996), Towards sustainable management. Catchment planning in France and Britain, *Land Use policy*, 1996, pp. 289-302.

Burchi, S. (1991). "Current developments and trends in the law and administration of water resources - a comparative state-of-the-art appraisal." *Journal of Environmental Law* 3(1): 69-91.

Callon M.(1986), "Eléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année Sociologique*, pp.169-207

Callon Michel et alii, (2001), Agir *dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris : Éd. du Seuil

Callon, M., Rip, A. (1991),"Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement"*, in* Jacques Theys (eds), *Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels*, Paris, Germes, p. 227-238

Cans, R. (1994). *La Bataille de l'eau*. Paris, Le Monde Editions.: 219 pages.

Caponera D.A., (1992)*: Principles of water law and administration, national and international*, Rotterdam, Balkema

Cercle Français de l'Eau. (1997). *Les élus à la rencontre des SAGE*, ed. Cercle Français de l'Eau. Sénat

CERGRENE. (1998). *Expériences concrètes d'élaboration des SAGE*, pp. 128. Ministère de l'Environnement - Agences de l'Eau - Conseil Supérieur de la Pêche

Césari S., (1993) "*Naissance de la loi sur l'eau de 1964*", mémoire de DEA, IEP Grenoble, septembre

Charvolin F., (2003). *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, La Découverte,

Chéret I., (1967), *L'eau*, Paris, Seuil,

Cheret I et al., (1984) : *40 ans de politique de l'eau*, Economica

Clivaz, C. (2001), Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique : l'exemple de l'écologisation des politiques suisses et valaisannes du tourisme, des transports et de l'agriculture, *Revue suisse de science politique*, 7(1), pages 19-50

Collectif, (1991) : *Pouvoirs Locaux*, "La gestion de l'eau", mars, n°8.

Collectif, (1988) "Risque et prévention", *Aménagement et nature*, n°90, été 1988, p.2-6.

Collectif, (1992), *Les écologistes en politiques*, Dossier des séminaires TTS, septembre 1992, n°18-19, 220 pages

Collectif, (1991), *Pour*, "Le partage de l'eau (numéro spécial)." n° 127/128(mars 1991).

Commissariat General Au Plan, *(*1997*), Evaluation du dispositif des Agences de l'Eau,* La Documentation française, 215 pages

Commissariat général au Plan, (1994) Comité interminsitériel de l'évaluation des politiques publiques, « Les *zones humides. Rapport de l'instance d'évaluation* », septembre 1994, la Documentation française, 391 pages.

Conseil Economique et Social, (1991), *L'eau : gestion des ressources et protection de la qualité*, brochure JO n°1466, 1991

De Sadeleer, N (1999), *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la génèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles : Bruylant, 437 pages

Decrop, G. (1998) *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne* : Cemagref Editions.

Defrance, J. and I. Jeuffroy-Niehues (1991). Science et culture dans l'approche des questions d'eau. *Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels*. J. Theys. Paris, Germes. 1: 395-409.

Derex JM, (1999) *Intérêts privés, intérêts généraux et intérêts communautaires : la gestion de l'eau en Brie, fin de l'ancien régime, fin du XIX siècle* ", Thèse de Doctorat en Histoire, Université Paris IV Sorbonne.

Desjeux, D. (1985). Approches sociologiques des enjeux de la decennie de l'eau. *L'Eau. Quels enjeux pour les sociétés rurales ?* D. Desjeux. Paris, L'Harmattan: 11-37.

Dourlens C. (1994), *Figures du pragmatisme. Complexité, incertitude et prévention des risques,* CERPE, Ministère de l'Equipement ; DRAST, Centre de prospective et de veille scientifique.

Dowding K. (1995), Model or metaphor, A critical review of the policy network approach, *Political studies*, 45 (1), pages 136-158

Dowding K. (2001), There must be an end to confusion : policy networks, intellectual fatigue and the need for political science methods course in British universities, *Political Studies,* 49 (2), pages 89-105

Downing P. B. and Kenneth H.(1983), *International comparisons in implementing pollution laws* , Boston, Kluwer-Nijhoff, 1983, 341 p.

Du Bois F. , (1994): "Water rights and the limits of environmental law", in *Journal of environmental law*, vol. 6 n°1, Oxford U. P. ;

Du Bois J. , Soumastre S., (1991)*Protection des milieux aquatiques. Etudes de droit comparé*, NED n°4924, la Documentation française

Duran P., (1999), « *Penser l'action publique* », LGDJ,

Duran P. et Thoenig J.C, (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol.46, n°4, p. 580-623

Duran, P., B. Hérault. (1988). *L'application du droit des sols entre l'État et le marché,* Rapport de recherche. GAPP-CNRS.

EURYDICE 92, (1997), *Encyclopédie de l'hydologie urbaine et de l'assainissement*, Lavoisier.

Fabiani, J.L., (1985), "Science des écosystèmes et protection de la nature", in CADORET, A., "Protection de la nature, histoire et idéologie de la nature à l'environnement", l'Harmattan, Paris

Falque, M. et Massenet, M., Eds. (1997). *Droits de propriété et environnement*, Thèmes et commentaires. Paris, Dalloz.

Falque, M., (1972), " Pour une planification écologique ", *L'Irrigant*

Faure A. et alii, (1995) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel,* Paris, L'Harmattan, 192 pages

Fialaire, J. (1992). "Tendances récentes de la police de l'eau en France : aspects institutionnels." *Actes* 78 (janvier): 6-9.

Fischer, F. (1990), *Technocracy and the politics of expertise*, Newbury Park, Calif, Sage Publications, 387 p

France Nature Environnement (1998). E*tude et suivi des SAGE. Quels rôles pour les associations dans la mise en place des SAGE ?*, pp. 136: Ministère de l'Environnement

France Nature Environnement (1999). *Suivi de la mise en œuvre des SDAGE*, pp. 81: Ministère de l'Environnement

Garraud P. (1999), *Le chômage et l'action publique,* L'Harmattan.

Gaudin J-P (1999): *Gouverner par contrat*, Presses de Sciznces Po.

Gazzaniga J.-L., Ourliac J.-P., Larrouy-Castera X., (1998), L'eau : usages et gestion, Litec, 1998, 316 pages

Gazzaniga J.L., (1991) : "Droit de l'eau, le poids de l'histoire," in *Etudes foncières,* revue de l'Association pour le développement des études foncières, Paris, n^0 52, Sept.

Ghiotti, S., (2000), Experiences de gestion integree de bassins hydrographiques dans le Sud Est de la France Economies et societes. 2000, XXXIV:2: pagesp.249 266,

Glasbergen P (ed.), (1995): *Managing environmental disputes, network management as an alternative*, Dordrecht, Kluwer academic publishers.

Godwin, R. K., H. M. Ingram, et al. (1985). "Symposium : water resources and public policy." *Policy Studies Review* 5(2): 349-351.

Goffmann, E. (1991), *Les cadres de l'expérience*. Paris, Editions de minuit, 573 pages

Goldberg, E. (1998), *Water management : performance and challenges in OECD countries*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 35 p.

Goody J, (1979), *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*, Ed. de Minuit, 275 pages

Gottlieb, R. (1988), *A life of its Own. The Politics and Power of Water*. San Diego, Harvest-HBJ Books, 332 pages

Gottlieb, R. et FitzSimmons, M. (1991), *Thirst for Growth. Water Agencies as hidden government in California*. Tucson, University of Arizona Press, 286 pages

Goubert, J.-P. (1986), *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*. Paris, Robert Laffont, 302 pages

Gourdault-Montagne, P. (1994), *Le droit de riveraineté. Propriété, usages, protection des cours d'eau non-domaniaux*. Paris, Lavoisier, 168 pages

Gouverne, L. (1994). *Histoires d'eau. Enquête sur la France des rivières et des robinets*. Paris, Calmann-Lévy.

Guillerme, A. (1983), *Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques.* Paris, Champ Vallon, 263 pages

Gusfield J.R. (1996), *Contested meanings. The construction of alcohol problems,* University of Wisconsin Press

Gusfield J.R., (1981), *The culture of public problems. Drinking driving and the symbolic order*, University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Haghe J.P., (1998) : " *Les eaux courantes et l'État en France, du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande. 1789 – 1919*", Thèse de Doctorat en Géographie E.H.E.S.S.

Hajer, M.A (1996), « Discourse coalitions and the institutionalization of practice : the case of acid rain in Britain », in Fischer F, Forester, J, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, page 42-76

Hanf K., (1993) "Enforcing environmental laws : the social regulation of co-production", *in* Michael Hill (eds), *News agendas in the study of the policy process*, London, Harvester Wheatsheaf

Hardin G, (1968): "The tragedy of the commons", in *Science*, vol. 162

Harley B, (1988), " Maps, knowledge and power ", in D. Cosgrove, P. Daniels, *The iconography of Landscape*, Chicago University Press, pp. 227-312

Hawkins K. (1984), *Environment and Enforcement : Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford, Clarendon Press

Hill Michael et Hupe Peter (2002), *Implementing public policy,* Londres, SAGE

Hill, M., S. Aaronovitch, et al. (1989). "Non-decision making in pollution control in Britain : nitrate pollution, the EEC Drinking Water Directive and agriculture." *Policy and politics* 17(3): 227-240.

Hjern B., (1981), « Implementation research - the link gone missing», *Journal of public policy*, vol.2, n°3, p. 301-308

Hundley N. (1992), *The Great Thirst. Californians and water*, Berkeley, University of California Press

Hunter, S. et R. W. Waterman (1996). *Enforcing the law. The case of the Clean Water Acts*. New-York, M.E. Sharpe.: 249 pages.

Hutter B. M. (1989), "Variations in Regulatory Enforcement Styles", *Law and Policy*, Vol. 11, n° 2

IFEN, (2002), *L'environnement en France* (Vincent Jacques Le Seigneur), Paris : la Découverte, 606 p.

IFEN, (2002), *Les pesticides dans les ea*ux, Bilan annuel 2002, Etudes et travaux, n°36

Illich, I. (1985). *H20 and the Waters of Forgetfulness. Reflections on the historicity of "Stuff". An inquiry into our changing perceptions of urban space and thes waters that cleanse it.* Berkeley, Heyday Books.

Ingram, H. (1990), « Implementation : a review and suggested framework ». in Lynn, N. B. etWildavski *Public administration : the state of the discipline*., A. R. Chatham-New Jersey, Chatham House publishers**,** 462-480

Ingram, H (1990), *Water Politics. Continuity and Change*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 158 pages

Jegouzo Y (1994), "Les plans de protection et de gestion de l'environnement", *Actualité Juridique du Droit Adminstratif*, 20 septembre.

Jenkins-Smith H.C., Sabatier P.A. (1994), "Evaluating the Advocacy Coalition Framework", *Journal of Public Policy*, 14(2), pp. 175-203

Jordan A., (1999) « European community water policy standards : locked in or watered down ? », *Journal of common market studies*, 37(1), mars, pages 13-37

Kaczmarec B., Nicolazo J.L., (1996) *L'europe de l'eau, de Bruxelles à Paris*, Ed. Continent Europe, Avril 1996

Kehoe, T. (1997). *Cleaning Up the Great Lakes*. Dekalb, Northern Illinois University Press.: 250 pages.

Kennedy D.N. (1994), "Report to the California Water Commission on activities of the Department of Water Resources", November.

Kinnersley D. (1988), *Troubled Water. Rivers, Politics and Pollution*, London, Hilary Shipman

Kitsuse et J. I., Cicourel A. V., (1963) “A Note on the Uses of Official Statistics”, *Social Problems*, XI, pp. 131-139.

Kneese A.V. et Blair B., (1968), *Water quality management, economics, technology, institutions*, John Hopkins press

Kneese, A.V. (1967), « Economie et gestion de la qualité des eaux », traduit et adapté de l'anglais, Dunod.

Larcena, D., (1999), "L’eau des collines", pp112-1225, in Marié. M, Larcena. D et Derioz. P, « *Cultures, usages et stratégies de l’eau en Méditerranée occidentale* », tensions et conflits de régulation, l’Harmattan

Lascoumes P. et Le Bourhis J.P (1997)., *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement.,* Paris, L'Harmattan, 1997

Lascoumes P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris, La Découverte, 320 pages

Lascoumes P., (1999)“ La technocratie comme extension, cumul et différenciation continues des pouvoirs . Le cas des politiques d'environnement ”, in V. Dubois et D. Dulong, *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, pp. 187-198

Lascoumes P., Le Bourhis J.P. (1996), "Gérer le long terme par l'action procédurale. Les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste", Colloque de Fontevraut "l'Environnement au XXIeme siècle", septembre 1996

Lascoumes P., Le Bourhis J.P, (1998), "Le bien commun comme construit territorial", in *Politix*, n°42, pages 37-66

Lascoumes, P. (1996). “Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique,” in *La gouvernabilité*. Amiens : PUF-Curapp, pages 325-338.

Latour B. (1995), "Esquisse d'un parlement des choses", *Ecologie Politique*, n°1, Printemps.

Latour B., (1985) “ Les "vues" de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques ”, *Culture technique*, n°14, numéro spécial

Latour B., Le Bourhis J.-P. (1995), *Donnez moi de la bonne politique, je vous donnerai de la bonne eau*, Paris, rapport pour le Ministère de l'Environnement, CSI

Latour B. et Woolgar S. (1996), *La vie de laboratoire. la production des faits scientifiques,* Paris, La Découverte Poche

Latour B., (1989), *La science en action*, Paris, La Découverte.

Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entre les sciences et la démocratie*. Paris, La Découverte.: 386 pages.

Le Bourhis J.-P., (2001), L’eau, terrain d’expérimentation. In Boyer M., Herzlich G., Maresca B. (Ed.), 2001, *L’environnement, question sociale*. Odile Jacob, Paris

Le Bourhis J.-P., Bayet C.(2002), «*Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations* », R*apport GAPP-Ministère de l'Ecologie*, décembre

Le Bourhis, J.-P, (2003), *Quadriller le territoire. La cartographie au service de l'action publique contre les risques naturels*" in Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet (dir), *Les sciences de gouvernement*, Economica, 12 pages

Le Bourhis, J.-P, (2003)« Complexité et trajectoires d’apprentissage dans l’action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10(2), 161-175

Le Bourhis, J.-P, (2001)« Les agences de l'eau et la mise en œuvre du principe pollueur-payeur" in *Droit de l'Environnement*, n°90, juillet-août, 163-166

Le Bourhis, J.-P. (1999). Les Commissions Locales de l'Eau : quelques remarques sur la mise en œuvre d'un dispositif de planification négocié. *Cultures techniques de l'eau et régulation à l'échelle régionale*. D. L. Pierre Derioz, Michel Marié. Paris, l'Harmattan.

Le Bourhis J.-P., 1999, River Basin Management in Five European Countries. 1 – France. In Mostert E. (Ed.), 1999 – River Basin Management and Planning. Research Report n°10, 1999, RBA Centre, Delft University of Technology, 27-44

Le Galès P., Thatcher M., (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network,* Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 167-191

Lelong J. , J.C. Deutsch, (1995), *L'eau dans la ville. Bilan général d'une recherche. 1983-1994*, Presses ENPC

Lemieux, C. et Barthe, Y. (1998). "Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions." *Politix*(44), 7-28 7-28.

LeMoigne, G., S. Barghouti, et al. (1992). *Country experiences with Water Resources Management. Economic, institutional, technological and environmental Issues*. Washington D.C, World Bank: 220 pages

Lenclud G, (1984) « L'eau dans la cité. Technique et milieu symbolique », à propos de l'ouvrage de A. Guillerme, in *Etudes rurales*, janv-juin, pages 151-161

Lewis N., (2001), « La gestion intégrée de l'eau en France. Critique sociologique à partir d'une étude de terrain », Thèse, Université d'Orléans, 14 juin

Loriferne, H., Ed. (1987). *40 ans de politique de l'eau en France*. Paris, Economica.

Lorrain, D.(ed), (1995). *Gestions urbaines de l'eau*. Paris, Economica.

Maloney W-A. et Richardson J (1995), *Managing policy change in Britain: the politics of water.,* Edinburgh Univ Press, 1995

Maréchal J .P. (1986), "Une approche historique et économique de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 (1959-1971)", mémoire de DEA, Université de Paris I, novembre

Mariani (M.) (1994), *Rapport de la commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, Document Assemblée Nationale, n°1641

Marié, M. (1992). "L'ingénieur et le terroir. Le cas de l'hydraulique provençale." *Culture technique* 26, 157-163

Marié, M. (1999), Cultures techniques, territoires de l'eau et régulation. *Cultures techniques de l'eau*. Marié, M., Larcéna, D. etDénoz, M. Paris, L'Harmattan**,** 543 543.

Marié, M., (1993), *Territoires hydrauliques : la société du Canal de Provence, dix ans aprés***:** 71.71

Marquis J.C. (1988), *Ingénieurs de l'État et élus locaux*, Patis, Ed. L'espace juridique,

Marre, B. (1998). *L'Europe de l'eau : une nouvelle approche.* Paris, Assemblée Nationale: 64.

Martin G. (1993), *La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des Plans d'Exposition aux risques ?,* Sophia Antipolis, CREDECO-CNRS-Société Française de Droit de l'Environnement

Martin Y., (1988): "Quelques réflexions sur l'évolution des agences de l'eau", in *Annales des Mines*, Juillet-Août

Massardier G, (1997) *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan.

Matheu M. (dir.) (1997), *Evaluation du dispositif des Agences de l'eau*, rapport du Commissariat général du Plan au gouvernement, La Documentation française..

Mathieu N., Jollivet M. (ed.), (1989), *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris, Ed. l'Harmattan

Mathot P. Mariani T. (1993), *Rapport de la commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, 3 novembre 1994. N° 1641, Assemblée Nationale.

McCool, D. (1994), *Command of the Waters : iron triangles, federal water development and Indian water*. Tucson, University of Arizona Press, 321 pages

Menahem G., (1998) "Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel", *Journal of Public Policy*, 18 (3), pp. 283-310.

Mermet L. (1983), *La médiation des conflits locaux. L'expérience américaine en matière d'environnement*, Paris, Centre de Prospective du Ministère de l'Industrie.

Mermet, L. (1991). "Dans quel sens pouvons nous gérer l'environnement ?" *Gérer et Comprendre - Annales des mines*(mars 1991), 68-81 68-81.

Mermet, L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société*. Paris, L'Harmattan.

Meublat Guy, (1990) "L'évaluation de la politique française de lutte contre la pollution de l'eau", CREI - Université Paris-Nord, janvier

Monmonier M. (1996), *How to lie with maps*, University of Chicago Press

Mostert, E. (1999). *River Basin Management and Planning. Institutional structures, approaches and results in five European countries and six international basins*. Delft, RBA Center Delft University of Technology: 183 pp.

Muller P., (2001)"L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, 50 (2) pp. 189-207.

Muller, P., Surel Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Clefs. Paris : Montchrestie.

Munro J F., (1993)"California Water Politicis : Explaining Policy Change in a cognitvely polarized subsystem"*, in* SABATIER Paul A. et JENKINS-SMITH Hank C. (dir), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, p. 105-128

Newson, M. D. (1991). "Catchment control and planning : emerging patterns of definition, policy and legislation in UK water management." *Land Use Planning* 8(1): 9-16.

Nicolazo, J.-L. (1997). *Les Agences de l'Eau*. Paris, Editions Johanet.

OCDE (1994). *Lutte contre la pollution : regard sur l'avenir à la lumière du passé. Bilan des progrés réalisés par les pays membres de l'OCDE, tendances et perspectives pour une réduction accélérée de la pollution dans les années quatre-vingt-dix et au-delà*. Paris, OCDE.

Ollagnon H.Henri, (1984), "Acteurs et patrimoines dans la gestion des milieux" in *Aménagement et nature* n°74.

Ostrom E.,(1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, University Press.

Ozouf-Marignier, M.-V. (1992), "La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIème siècle," Editions de l'EHESS, 365 pages

Padioleau, J. G (2002), *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs pompiers*. PUF.

Padioleau, J. G. (1982). *L'État au concret*. Paris : PUF. 256 p.

Picon, B., (1999) "Conflits d'eau et production de nature : delta du Rhône, delta du Guadalquivir", in Marie, M., Larcena, D., et Derioz, P., "Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ", tensions et conflits de régulation, l'Harmattan, Paris.

Porter T. M.,(1995), *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995

Pressman, J. L., Wildawsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley : California University Press

Prieur M.(1999), "Précis de droit de l'environnement", Dalloz,

Puech, D., (1999), " Gestion patrimoniale et régulation : vers une gestion durable de l'eau ", p 445-471, in Marie, M., Larcena, D., et Derioz, P., "Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ", tensions et conflits de régulation, l'Harmattan, Paris.

Pustelnik, G., et Mace, S., (1993) : "Dordogne, une rivière conviviale, une charte pour une gestion concertée", in *Annales des Mines*, octobre

Reigner, H. (2002), *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires*, Ed. l'Harmattan

Reisner, M. (1993), *Cadillac Desert. The american West and its disappearing water*. New-York, Penguin Books, 582 pages

Reisner, M. et Bates S. (1990). *Overtapped Oasis. Reform or revolution for western water*. Washington, DC, Island Press.: 197 pages.

Retiere, J.-N., (1998), *Analyses sur l'atlas des ZI sur la Loire (communication)*

Reuss M. (1992), "Coping with Uncertainty : Social Scientist, Engineers and Federal Water Planning", in *Natural Resources Journal*, vol. 32, winter 1992, pp. 101-135

Reuss, M., Ed. (1993). *Water resources administration in the United States. Policy, practice and emerging issues*. East Lansing, AWRA - Michigan State University Press.

Richardson J. J et alii, (1992), "The dynamics of policy change : lobbying and water privatization", *Public adminstration*, vol.70, n°summer 1992, p. 157-175

Richardson J J., (1991), William A. M. and Wolfgang R., *Privatising water*, Strathclyde papers on government and politics ; no.80, Glasgow , University of Strathclyde, 1991.

Richardson J.,(1995) "Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur, dans Le Galès P., Thatcher M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network,* Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 167-191

Rip A., Groenewegen P., (1989)"Les faits scientifiques à l'épreuve de la politique", dans Callon M., (dir), *La science et ses réseaux,* La Découverte, pp. 149-172

Rochefort D. A., Cobb R. W. (1994), *The politics of problem definition*. *Shaping the policy agenda*, Topeka, University Press of Kansas

Rogers, P. (1993), *America's Water. Federal Roles and Responsibilities*. Cambridge, MA., MIT Press Paperback Edition, 285 pages

Romi, R. (1992). « La réforme du droit de l'eau en France. Humeurs... » in *Actes* 78: 4-5.

Romi, R. (1992). *Les espaces humides. Le droit entre protection et exploitation des territoires*. Paris, L'Harmattan.: 122 pages.

Sabatier P. (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6(1), pp. 21-48

Salanié, F. et Thomas, A., (1994), *La régulation de la pollution industrielle par les agences de l'eau*. Paris, Commissariat Général au Plan**:** 212.

Sanderson I., Evaluation, (20002), Policy learning and evidence-based policy making, Public administration, 80(1), 2002, pages 1-22

Saurugger S., (2002), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52 (4), août 2002, pp. 375-401

Schneider, A.L et Ingram H (1997) *Policy design for democracy*, Lawrence, University Press of Kansas

Sewell W.R.D., Parker D. (1988), Evolving water institutions in England and Wales : an assessment of two decades of experience, in Natural Resources Journal, n °28, pp. 751-785

Shakley S., Wynne B., Waterton C.,(1996), Imagine complexity. The past, present and future potential of complex thinking, *Futures*, 28(3) 1996, pages 201-225

Sironneau J, (1994): "La genèse de la loi sur l'eau", in *Revue de droit rural,* Paris, n°225, Août-Sept.

Sironneau., J. (1992). "La nouvelle loi sur l'eau : la recherche d'une gestion équilibrée." *Revue Juridique de l'Environnement*(2).

Stone D., (1997) *Policy Paradox. The Art of Political Decision-making,* New-York, W.W. Norton and Company

Supiot, A. (1975). "Recherche sur l'application des textes relatifs à la pollution de l'eau d'origine industrielle." *La semaine juridique* 26 mars 1975(13), 1-18 1-18.

Swaan, A., (1997), *Sous l'aile protectrice de l'État*, PUF, 1997

Theys, J., Fabiani J. L (dir) (1987), *La société vulnérable*. Presses de l'ENS, 1987, 674 p.

Thiébaut L et Nicaud A., (1986) "Les cartes départementales des terres agricoles et l'environnement : un outil pour quel débat social", *Revue juridique de l'environnement*, n°2-3, p. 210-230

Thoenig J.C.(1987), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Ed. L'Harmattan

Valiron F. (ed.) (1990), *La politique de l'eau en France de 1945 à nos jours*, Paris, Presses de l'ENPC

Veyne, P (1971), *Comment on écrit l'histoire, Essai d'épistémologie*, Ed du Seuil,

Vidal-Naquet, P. A. (1993), *Les ruisseaux, le canal et la mer. Les eaux de Marseille*. Paris, L'Harmattan, 168 pages

Vidal-Naquet, P. A., (1993), *Schéma d'aménagement des bassins pluviaux de Marseille. Le système d'acteurs*. Marseille, Ville de Marseille - Plan Urbain**:** 159.159

Vinck D. (1994), « La donnée : outil scientifique et outil de gestion », *Environnement et Société*, n°13, pp. 75-84

Vitali D., (2000), « *La question de la transversalité dans la gestion des hydrosystèmes fluviaux. Analyse des bassins versants de l'étang de Berre et de l'Ouvèze* », thèse de géographie, Université Aix-Marseille I-Université de Provence, 2000

Vlassopoulou C., (2000), « Ideas matter too : elements d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en france et en grece », *Revue internationale de politique comparee*, 7(1), 2000.

Vlassopoulou C (1999), *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en Franc e et en Grèce, Définition des problèmes publics et changement de politique*. Thèse pour le doctorat, Université de Paris 2, janvier

Vogel D. (1986), *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great-Britain and USA*, Cornell University Press

Ward, C. (1997). *Reflected in Water. A crisis of social responsability*. London, Cassell.: 147 pages.

Weale, A. (1992). *The new politics of pollution*. Manchester University Press.

Wittfogel K. (1957), *Le despotisme oriental, essai sur les formes totales du pouvoir*, trad. fr. Minuit, 1964.

Wittfogel, K. (1964), *Le despotisme oriental. essai sur les formes totales de pouvoir*. Paris, Minuit.

Wooley, J. T. et M. V. McGinnis (1999). "The Politics of Watershed Policymaking." *Policy Studies Journal* 27(3): 578-594.

Worster, D. (1985), *Rivers of Empire : Water, aridity, and the growth of the American West*. New-York, Pantheon Books - Random House, 402 pages

Zafonte M., Sabatier P. A., (1998)"Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems", *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), octobre

*

* *

ANNEXE 1 Tableau des thématiques des questions parlementaires mentionnant un problème lié à l'eau (1970-1990)

Activités polluantes ▪ Action sur les produits dangereux (pyralène, batteries, mercure, etc.) ▪ Programmes de « Diminutions à la source » des pollutions ▪ Nucléaire ▪ Décharges, Usines ▪ Elevages et nitrates ▪ Réduction des rejets en phosphore ▪ Peinture anti-salissures Alimentation en eau potable ▪ Sécurité, accés et contrôle de l'eau ▪ Prix de l'eau Assainissement ▪ Stations d'épuration ▪ Devenir des boues d'épuration - Divers usages ▪ Voie d'eau - Canaux - Batellerie – Fret (profession et developpement) ▪ Extraction des granulats ▪ Hydroelectricité ▪ Piscines, baignades ▪ Eaux minérales ▪ Kayak Inondations, sinistres ▪ Prise en charge assurancielle ▪ Annonce des crues, information Pêche ▪ Taxes, gestion du patrimoine piscicole - ▪ Définition des « produits d'eau douce »	Problèmes de développement la ressources en eau ▪ Sécheresse ▪ Barrages (construction – oppositions du public) Territoires aquatiques (défense de) ▪ Création d'étang, gestion des étangs ▪ Protection du Lac Léman ▪ Protection de rivière ▪ Accidents polluants ▪ Protection du Littoral-Conchyliculteurs- Pêcheurs ▪ Nappes et eaux souterraines ▪ Réintroduction d'animaux- protection de biotopes Travaux publics - Hydraulique - Irrigation ▪ Financement et taxes. ▪ Soutien aux associations syndicales autorisées.. ▪ Soutien aux entreprises agricoles ▪ Politique agricole Organisation et avancement de l'action administrative ▪ Contrats de rivière ▪ Action de l'inspection des installations classées ▪ Catégories d'eaux ▪ POS et autorisations ▪ Fonctionnement des Agences de bassin ▪ Application de la réglementation ▪ Systèmes de connaissance ▪ Cadres territoriaux inadéquats : international ▪ Difficulté d'application des régles de la comptabilité ▪ Plans municipaux d'environnement ▪ Usage des fonds liés à l'eau (FCTVA, FNDAE, etc.) ▪ Mesures d'urgences ou définition de politique - réglementation. ▪ Service public de l'eau et de l'assainissement : fonctionnement, taxes, responsabilité ; etc. ▪ Calamités : indemnités - mauvais état des protections ▪ Equipement publics et réseaux (financements, réglementations dans les lotissements, TVA).

On a relevé ici les principales catégories apparaissant dans les questions parlementaires où l'eau (ou un thème lié) apparaît. La catégorisation n'est pas exacte mais indicative, du fait du très grand nombre de recoupements, inclusions, débordements. S'agissant de mesurer la dispersion des thématiques, nous avons traité, sans sous-découpage chronologique, l'ensemble du corpus inclus dans la base de données (1970-1990) [sources : Lexis-Nexis, Questions parlementaires, Assemblée nationale]