

du Terrain au Dossier d'Environnement

TDE -- PPSE 2011/2012

La continuité écologique des cours d'eau

La qualité de la ressource dans les aires d'alimentation de captage

**Deux dossiers pour interroger les politiques publiques
de gestion de l'eau et d'environnement**

« AgroParisTech-Engref n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce document ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
LISTE DES ABREVIATIONS	7
Introduction générale	10
L’articulation des échelles : mise en œuvre et prise en compte du local	14
I. DE LA DECISION A LA MISE EN ŒUVRE	14
I.1. Une mise en œuvre partagée.....	16
I.2. L’opposition inter-sectorielle aux échelons européen et national	17
I.3. De l’Etat au local, quels freins à l’articulation des politiques ?.....	18
I.3.1. Une administration trop distante du terrain ?.....	18
I.3.2. Le rôle clé des élus dans l’appropriation des politiques	19
I.3.3. Une concertation jugée imparfaite	20
I.3.4. Des relations difficiles au sein des structures de gestion de l’eau	21
I.3.5. Les sanctions, un outil pertinent mais controversé.....	21
I.3.6. Perspectives.....	22
II. LES RESISTANCES LOCALES ET LEURS CIRCUITS D’EXPRESSION JUSQU’A L’ECHELLE EUROPEENNE.....	23
II.1. Les argumentaires et discours de résistance.....	23
II.1.1. Le déni du problème et les doutes sur la pertinence du choix politique	23
II.1.2. La remise en cause des démarches adoptées	25
II.1.3. Comment répondre à ces arguments ?	26
II. 2. Des circuits administratifs peu employés au profit de circuits parallèles.....	26
II.2.1. De nombreuses voies de remontées potentielles et une mutualisation ministérielle	26
II.2.2. Des voies parfois difficilement utilisables.....	28
II.3. Un rôle prédominant des associations et des acteurs sectoriels	28
II.3.1 Le rôle des ONG d'environnement	28
II.3.2 L'action directe des acteurs sectoriels	29
II.4. Les regroupements de collectivités au service du portage politique.....	30
II.5. Les établissements publics	31
II.5.1. L’ONEMA et les AE.....	31
II.5.2. Les EPTB, une opportunité d’appropriation politique.....	32
II.5.3. Les chambres d’agriculture, une interface sectorielle locale.....	32

Articulation entre concertation et réglementation dans une politique publique : de la théorie d'action à la mise en œuvre des zones soumises à contraintes environnementales

	36
INTRODUCTION	36
I. ORIGINE ET THEORIE D'ACTION DU DISPOSITIF DES ZONES SOUMISES A CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE.....	38
I.1. L'enjeu à l'origine des ZSCE : protéger les captages d'eau potable contre les pollutions diffuses d'origine agricole.....	38
I.1.1. Les évolutions dans les politiques de protection des captages d'eau potable en France	38
I.1.2. Différents outils de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole en France	39
I.2. Le dispositif des zones soumises à contraintes environnementales : théorie d'action et bilan de la mise en œuvre	40
I.2.1. Théorie d'action des ZSCE : concilier acceptabilité des agriculteurs et garantie de résultats	40
I.2.2. Un bilan de mise en œuvre plutôt mitigé pour les ZSCE	42
II. ZSCE : UNE CONCERTATION PEU MOBILISATRICE ET DETOURNEE.....	44
II.1 Concertation envisagée dans la théorie d'action des ZSCE	44
II.1.1. Concertation prévue dans les textes règlementaires relatifs aux ZSCE : flou et contradictions.....	44
II. 1.2. Les attentes des processus basés sur la concertation	45
II.2 Quel est le jeu des acteurs de la concertation ?.....	46
II.2.1 Un manque de mobilisation de certains acteurs	46
II.2.2. Des acteurs de la concertation au rôle ambigu	46
II.3 Une concertation dévoyée ?	47
II.3.1 Une concertation centrée sur les choix techniques.....	47
II.3.2 Quelle forme de concertation a lieu ?.....	47
III. D'AUTRES DIFFICULTES D'APPROPRIATION ET D'ACCEPTABILITE DE L'OUTIL ZSCE	49
III.1. Les freins liés au pilotage et à la gouvernance.....	49
III.1.1. Les difficultés liées la coordination entre services de l'Etat.....	49
III .1.2. Les difficultés liées à l'implication du maître d'ouvrage.....	50
III.2. Les freins liés aux difficultés d'appropriation de l'outil par les agriculteurs et les organisations professionnelles.....	51
III.2.1. Des agriculteurs qui se sentent stigmatisés.....	51
II.2.2 Des agriculteurs incertains sur l'avenir des compensations financières.....	51
III.2.3. Un outil qui se superpose aux démarches volontaires déjà présentes.....	52

III.2.4. Les conflits et la représentation du monde agricole	52
III.3. Les perceptions de l'urgence aux différentes échelles	52
IV. EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE CONSTATEE DE L'OUTIL ZSCE.....	53
IV.1. Une mise en œuvre administrative encore incertaine.....	54
IV.1.1. Des freins à la prise des arrêtés ZSCE et une renégociation des plans volontaires déjà existants	54
IV.1.2. Des programmes d'actions ZSCE dont l'ambition environnementale est contestée.....	54
IV.1.3. Comment renforcer l'impact environnemental de ces plans d'actions ? ...	55
IV.2. Une mise en œuvre des mesures encore incertaine	56
IV.2.1. Difficultés techniques et administratives liées aux MAE	56
IV.2.2. Difficultés liées au suivi de résultats environnementaux.....	56
IV.3. Urgence et durabilité de la réponse par les ZSCE	57
IV.3.1. Quelle pérennité de cette efficacité sans passer à l'obligatoire ?.....	57
IV.3.2. Répondre à l'urgence ?	58
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE	62
Le changement environnemental : mobilisation par l'action ou par la connaissance	64
INTRODUCTION	64
PARTIE I : LE CHANGEMENT ENVIRONNEMENTAL	65
I.1. Les changements substantiels environnementaux	65
I.1.1. Le changement majeur	65
I.1.2. Le changement mineur.....	65
I.2. Le changement procédural.....	66
I.3. Les effets des changements.....	67
I.4. Quel changement environnemental est souhaitable et possible ?.....	68
I.4.1. La pérennité.....	68
I.4.2. Les coûts	68
I.4.4. L'effet global	70
PARTIE 2 LES FACTEURS DE MOBILISATION DU CHANGEMENT ENVIRONNEMENTAL : ROLE DE L'ACTION ET DE LA CONNAISSANCE.....	71
II.1. Les modalités du changement comme facteurs déterminant du choix du mode de représentation	71
II.1.1. Le changement comme origine du projet.....	71
II.1.2. Quel mobilisation pour le changement selon le niveau d'intégration de l'objet environnemental ?	72
II.2. L'action ou la connaissance comme vecteurs du changement environnemental ?.....	73

II.2.1. La connaissance au service du changement.....	73
II.2.2. L'action permet la mise en œuvre du changement à travers différents outils	75
III.1. Différentes écoles de pensée	78
III.1.1. Premier mode de pensée : l'environnement militant	78
III.1.2. Deuxième mode de pensée : le processus au centre du projet.....	79
III.1.3. Troisième mode de pensée : apprendre à changer	79
III.1.4. Les écoles à l'épreuve de la réalité	80
III.2. Eléments de mise en œuvre du changement environnemental	80
ANNEXE 1.....	85

Liste des abréviations

AAC	Aire d’Alimentation de Captage
AdCF	L’Assemblée des Communautés de France
ADF	L’Assemblée des Départements de France
AE	Agence de l’Eau
AEP	Alimentation en Eau Potable
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d’Agriculture
ARF	L’Association des Régions de France
ARS	Agence Régionale de Santé
CE	Continuité Ecologique
CIPA	Comité Interprofessionnel des Produits de l’Agriculture
CG	Conseil Général
CLE	Commission Locale de l’Eau
COGEPOMI	Comité de Gestion des Poissons Migrateurs
COPA-COGECA	Comité des Organisations Professionnelles agricoles – Confédération Générale de la Coopération Agricole
CR	Conseil Régional
CT	Contrat Territorial
DCE	Directive Cadre sur l’Eau
DDT	Direction Départementale des Territoires
DEB	Direction de l’Eau et de la Biodiversité
DG	Direction Générale
DGALN	Direction Générale de l’Aménagement, du Logement et de la Nature
DREAL	Direction Régionale de L’Environnement, de l’Aménagement et du Logement
DUP	Déclaration d’Utilité Publique
DPF	Domaine Public Fluvial
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
EREF	European Renewable Energy Federation
ESHA	European Small Hydropower Association

FFAM	Fédération Française des Amis des Moulins
FNE	France Nature Environnement
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
ICCE	Indemnisation Compensatoire de Contraintes Environnementales
ICCS	Indemnisation Compensatoire de Couverture des Sols
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IFF	Instruments Financiers et Fiscaux
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
MAE	Mesures Agro-Environnementales
MEDDTL	Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
MISE	Mission Interservice de l'Eau
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ONG(E)	Organisation Non Gouvernementale (Environnementale)
PMPOA	Plan de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole
PNR	Parcs Naturels Régionaux
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDAGE	Schémas Directeurs D'Aménagement et de Gestion de l'Eau
TDE	du Terrain au Dossier d'Environnement
UE	Union Européenne
VNF	Voies Navigables de France
ZSCE	Zones Soumises à Contraintes Environnementales

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

Présentation de l'exercice :

Ce rapport est le fruit d'un projet de groupe réalisé par les étudiants de la promotion 2011-2012 du Mastère Spécialisé « Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement » (PPSE), de l'école AgroParisTech-Engref. Ce projet commun, traité depuis une enquête de terrain jusqu'à un dossier national voire européen, le TDE ("du Terrain au Dossier d'Environnement") permet d'approfondir de façon concrète les questions d'échelles emboîtées de l'action publique, le passage de l'élaboration à la mise en œuvre d'une politique publique, les problèmes d'articulation entre les jeux d'acteurs locaux et nationaux et l'analyse approfondie des différentes dimensions d'un dossier.

Il s'agit d'un exercice pédagogique qui prend la forme d'une première confrontation sur une problématique complexe, de nos connaissances acquises tout au long de la formation PPSE et de la réalité de la mise en œuvre d'une politique environnementale. Cet exercice repose sur trois phases, tout au long du semestre de cours :

1. une présentation des fonctionnements écologiques des milieux concernés par les problématiques retenues (1 semaine de terrain en région Centre début septembre 2011)
2. une analyse enjeux-acteurs au cours de laquelle nous avons conduit des entretiens avec l'ensemble des acteurs concernés sur 4 sujets préalablement identifiés (7 jours entre octobre et novembre 2011) ;
3. un approfondissement des problématiques locales en analysant les dossiers au niveau national voire européen, et l'articulation des différentes échelles (une quinzaine de jours entre décembre 2011 et mars 2012).

Présentation de la thématique :

Le thème retenu cette année est la gestion de l'eau (ressource et patrimoine) à travers deux thématiques : la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et la préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine. Ces deux problématiques sont distinctes par les types d'activités et d'acteurs concernés, par des impacts ponctuels ou diffus. Pour autant, elles ont en commun de mobiliser une chaîne de politiques publiques similaires : directive européenne cadre sur l'eau, loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, actions phares du Grenelle de l'environnement et des lois prises en application : les territoires ayant à répondre aux objectifs et priorités de chacun de ces textes.

Etudes de cas :

Deux rivières du bassin de la Loire ont fait l'objet d'études sur la restauration de leur continuité écologique : la Creuse (entre Tournon Saint Martin et Eguzon), et le Cher (entre Saint Florent sur Cher et Vallenay). Dans les deux cas, des barrages hydroélectriques importants constituent des obstacles majeurs à la continuité, mais des obstacles de moindre hauteur se succèdent également. C'est sur les secteurs concentrant un nombre important d'obstacles de moindre hauteur que se sont centrées les études de cas, pour mieux analyser leurs spécificités pour l'action publique environnementale.

Deux captages Grenelle de la région Centre ont fait l'objet d'études sur la préservation de la ressource en eau destinée à l'alimentation en eau potable : Le Porche à Bourges et, Montet-Chambon à Châteauroux. Il s'agissait d'étudier, sur 2 captages Grenelle au sein d'une même région, la façon dont ces projets se mettent en place, les avancées, les difficultés rencontrées et d'en proposer une analyse.

Chaque étude de ces cas a été menée séparément par l'un des 4 groupes d'étudiants qui ont réalisé, pour chaque site, entre quinze et trente entretiens avec des acteurs de terrain, des

représentants d'administrations déconcentrées ou de collectivités, d'associations, des chefs d'entreprises hydroélectriques ou agricoles, des élus... L'analyse de ces 4 études de cas a donné lieu à une restitution à Chateauroux à laquelle ont été invités les différents acteurs rencontrés dans cette phase de travaux. Cette restitution a été l'occasion d'un débat animé par Jean Baptiste Narcy (bureau d'étude ASCA), en privilégiant les échanges entre les acteurs locaux.

Problématiques retenues :

A partir de problématiques locales qui avaient attiré notre attention dans les 4 études de cas, nous avons continué notre réflexion en les approfondissant au niveau national.

Tout d'abord, nous avons observé combien l'articulation entre les politiques publiques provenant de différentes échelles, peut être source de complications pour les acteurs sur le terrain. Ces derniers peuvent se sentir contraints par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), une politique européenne déclinée nationalement mais qui leur paraît parfois éloignée de leurs questions locales. Ces propos relevés pendant les études de cas ont donné lieu à la problématique suivante : **quelle est l'appropriation de la DCE aux différentes échelles et quels sont les circuits d'expression des revendications locales ?**

Un autre outil de politique publique particulier a retenu notre attention lors des études de cas sur les captages d'eau potable : le dispositif des Zones Soumises à Contrainte Environnementale (ZSCE). Nous avons été surpris par les résistances de certains acteurs à la mise en place de cet outil, ce qui nous a incité à essayer d'identifier les causes de ces résistances en revenant à la théorie d'action de cet outil. En effet, il associe une phase de concertation locale pour établir des programmes d'actions agricoles et une possibilité de rendre ces programmes obligatoires. Cette forme le rend innovant mais aussi fragile, ce qui nous a amenés à étudier la problématique suivante : **comment mettre en œuvre une politique de façon durable avec une tension entre concertation et réglementation dans un contexte d'urgence?**

Enfin, ces différentes difficultés observées dans la mise en œuvre des politiques publiques ont conduit à s'interroger sur les conditions de la mobilisation des acteurs pour le changement environnemental. Sur le terrain nous avons observé que les projets de changement peuvent être menés de façons mono- ou pluri-thématiques, impulsés au niveau local ou national. Par conséquent, nous avons retenu la problématique suivante : **le changement environnemental : par l'action ou par la connaissance ?**

Les groupes se sont saisis chacun d'une problématique, à partir de laquelle ils ont essayé de répondre en réalisant une revue de la bibliographie correspondante et une quinzaine d'entretiens auprès des représentants nationaux : MEEDDTL, MAAPRAT, ONEMA, Agences de l'eau, syndicats agricoles, chercheurs et consultants, associations environnementales...

Nous avons choisi de répondre à ces problématiques dans ce rapport sous la forme de trois chapitres qui peuvent se lire indépendamment, mais sont aussi fortement liés :

- **Chapitre 1** : L'articulation des échelles : mise en œuvre et prise en compte du local.
- **Chapitre 2** : Articulation entre concertation et réglementation dans une politique publique : de la théorie d'action à la mise en œuvre des ZSCE.
- **Chapitre 3** : Le changement environnemental : mobilisation par l'action ou par la connaissance.

Cette 3^{ème} phase du TDE a aussi donné lieu à une restitution le 9 mars. Les différents acteurs rencontrés dans cette phase de travaux ont été invités à cette restitution qui a conclu la partie académique de la formation PPSE avant le départ des étudiants en mission professionnelle.

L'articulation des échelles : mise en œuvre et prise en compte du local

Paul COURTOISIER
Igor KOLAR
Alix RENOUX
Louise VAISMAN

L'ARTICULATION DES ECHELLES : MISE EN ŒUVRE ET PRISE EN COMPTE DU LOCAL

Ce premier chapitre s'attache à clarifier et approfondir l'emboîtement des échelles dans le cadre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Cette problématique naît d'un constat ayant émergé durant la première partie de l'exercice TDE. En effet, lors de cette partie, nombre d'acteurs locaux ont mentionné le diptyque suivant :

- La DCE serait un produit européen et national qui contraint les acteurs locaux ;
- Sans pour autant laisser à ces derniers la possibilité de transmettre leurs éventuelles revendications ou difficultés d'application.

Ces propos donnent naissance à une double problématique à laquelle ce chapitre s'efforce de répondre : d'une part comment est mise en œuvre la DCE, comment est-elle appropriée par les acteurs aux différentes échelles ; d'autre part quelle place est laissée à la transmission des difficultés locales vers les échelles dites supérieures¹.

Pour cela, le chapitre est divisé en deux parties, chacune abordant l'un des deux thèmes précités : d'abord la dimension descendante pour la mise en œuvre de la DCE, puis l'aspect ascendant des revendications. Bien sûr, le jeu d'acteur sera abordé dans son ensemble, et ne fera donc pas fi des interactions horizontales.

I. De la décision à la mise en œuvre

Au cours des années 70, la gestion de l'eau s'europeanise. Après une première série de mesures fondées sur les différents usages de l'eau (e.g. directive Baignade de 1975, directive Eau potable de 1980, parmi d'autres), la législation étend ses préoccupations aux pollutions. Durant près de 30 ans, plus d'une trentaine de directives communautaires voient le jour.

En 2000 est concrétisée la volonté d'établir un cadre commun pour agréger cet ensemble diffus. La directive 2000/60 du 23 octobre 2000 dite Directive Cadre sur l'Eau (DCE) vise ainsi l'établissement d'une cohérence législative communautaire dans le domaine de l'eau.

Quelques principes majeurs peuvent en être dégagés :

- Une gestion par bassin versant ;
- Des objectifs par masse d'eau ;

¹ Les termes « échelle supérieure » et « échelle inférieure » sont employés dans ce rapport uniquement pour désigner des niveaux géographiques d'action, et en aucun cas n'établissent de hiérarchie d'importance entre acteurs.

- Une planification comprenant des échéances ;
- Une analyse économique de la tarification et une intégration des coûts environnementaux ;
- Une consultation du public.

Ces cinq grands principes tendent à parvenir à l'objectif principal de la DCE qui est le bon état des eaux sur l'intégralité du territoire européen d'ici 2015.

De cette brève introduction se dégage déjà l'influence de la France dans la constitution de la DCE. Par delà sa position motrice historique, la France est porteuse d'un modèle ayant démontré certaines vertus. De fait elle peut être largement considérée comme force de proposition pour cette directive. Ainsi le modèle de gouvernance français (i.e. gestion de l'eau par grand bassin hydrographique fondée sur la loi n°64-1245 du 16/12/1964) est repris par la notion de « *district hydrographique* » dans la DCE.

Avant tout, il est opportun de tenter de présenter ici le panel d'acteurs concernés par la politique de l'eau en France. Ce panorama est représenté par l'illustration 1.

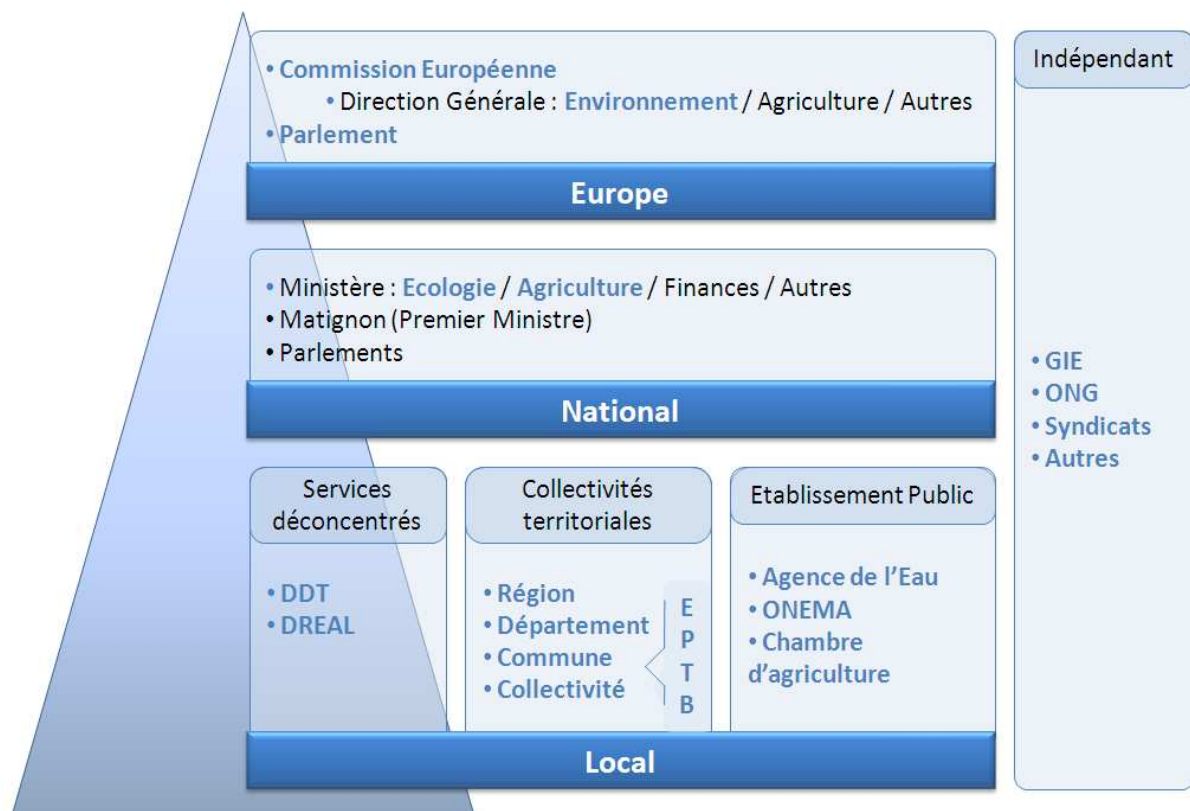


Illustration 1 Panorama des acteurs impliqués dans les politiques de l'eau en France (apparaissent en bleu et en gras les acteurs rencontrés au cours de l'exercice du TDE)

Cette vue synthétique des acteurs impliqués permet de dégager une organisation à trois échelons : européen, national et local. Cette structure n'est pas pour autant si claire car plusieurs acteurs sont présents à plusieurs niveaux. C'est le cas par exemple des ONG qui peuvent, en partant d'une présence locale, être représentées à des échelles supérieures.

Cette liste permet également de constater la pléiade d'acteurs qui intervient dans le domaine de l'eau, pourtant celle-ci n'est pas exhaustive ou du moins pourrait être bien plus détaillée. Une brève introduction au rôle de chaque acteur est présentée en Annexe 1.

Dans la suite de ce rapport, il sera ainsi question d'une part d'analyser de quelle manière est diffusée l'information depuis l'Europe jusqu'au local, puis comment d'éventuels freins constatés au niveau local sont transmis aux niveaux plus élevés.

I.1. Une mise en œuvre partagée

La directive est bien sûr le fruit d'une réflexion au sein des instances européennes. A cette échelle peuvent être identifiés différents acteurs parmi lesquels les Directions Générales (DG) chargées de la rédaction de la DCE. Chaque DG tend à défendre les intérêts de son propre secteur, et par ailleurs dispose d'un poids décisionnel particulier. En ce sens, la DG « Affaires économiques et financières » a occupé une place très importante, trop importante même selon certains acteurs, dans l'élaboration de la DCE. Concernant les autres DG, il est difficile de comprendre l'importance de chaque secteur dans les orientations de la DCE, d'autant plus que le personnel des DG est amené à changer parfois à de multiples reprises de DG au cours d'une carrière. Cette porosité entre DG mène à de nombreux échanges inter-DG du simple fait que les personnes se connaissent. De surcroît, pléthore de discussions sont d'ordre informel (pour illustrer ce propos, il est possible de préciser que ces discussions sont souvent nommées « *discussions de café* »). **L'élaboration de la DCE est ainsi la résultante du travail de plusieurs DG mais il est difficile de comprendre le poids de chacune dans les décisions.**

Il serait faux cependant de limiter l'élaboration de la DCE à un travail inter-DG uniquement. Au niveau européen, il faut également souligner le travail de nombre de lobbyistes. Les lobbies sont de plusieurs natures et, bien que parfois connotés négativement (notamment en France pour des raisons culturelles), sont pour la plupart clairement identifiés à Bruxelles, disposant d'une installation physique le plus souvent dans le quartier des institutions européennes.

Au niveau national, les objectifs de la DCE se retrouvent principalement en termes de résultats, chaque Etat membre disposant d'une certaine autonomie concernant les moyens à déployer pour atteindre lesdits résultats. En droit français la DCE est transposée par la loi du 21 avril 2004 et appliquée à travers les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). **Cette transposition est effectuée au sein du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durables, des Transports et du Logement (MEDDTL), et plus précisément au sein de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB).** Ce dernier n'est pas pour autant déconnecté des autres ministères. Effectivement que ce soit dans la mise en œuvre ou dans le choix des outils à déployer (notamment ZSCE), le MEDDTL opère en collaboration avec d'autres ministères, principalement avec ceux de

l'agriculture, de la santé, et des finances et plus ponctuellement avec celui des sports. Ces échanges seront abordés plus en détails dans la partie suivante (cf. I.2.).

Une ambiguïté naît de la transposition française de la DCE. Il est avancé par plusieurs acteurs publics que l'eupéanisation des politiques de l'eau permet d'afficher une ambition supérieure à ce qui aurait pu être avancé au niveau national. Cependant, d'autres ministères regrettent une traduction française trop généreuse du point de vue environnemental.

Par ailleurs, le MEDDTL entretient des relations avec les institutions européennes, entre autres au travers l'évaluation et la surveillance des cours d'eau pour lesquels sont effectués des rapportages nationaux. Certains services du MEDDTL telle que la Direction de l'Eau et de la Biodiversité sont des acteurs très proches de Bruxelles, spécifiquement pour les questions qui pourraient concerner d'éventuels contentieux. Il faut cependant noter ici que chaque ministère interagit avec son homologue européen, il ne s'agit donc pas là d'une spécificité du secteur environnemental. Ces échanges traduisent d'ailleurs une certaine fluidité – intra-sectorielle au moins – entre les échelles européenne et nationale.

La mise en œuvre de la DCE est ensuite déclinée au niveau local où interviennent de concert les services déconcentrés, les établissements publics et les collectivités territoriales. L'animation de la politique de l'eau est ainsi menée à toutes les échelles. Le rôle des préfets – de région comme de département – est très important car ce sont eux qui articulent la mise en œuvre de la DCE, ainsi que son niveau d'ambition local.

L'ONEMA est un établissement public sous tutelle du MEDDTL, endossant la compétence de police de l'eau. Il représente l'appui technique du ministère au niveau local. Il joue ainsi un rôle essentiel dans la définition des politiques de l'eau malgré son absence d'implication réglementaire. Son rôle second est un rôle de sensibilisation et d'information (« *faire passer le message d'urgence de la DCE* »).

Autre établissement de ce type, les Agences de l'Eau sont placées sous la double tutelle du MEDDTL et du budget. Chargées de la gestion de l'eau, principalement d'un point de vue financier, elles ne sont pas maîtres d'ouvrages, qualité exercée par des relais territoriaux comme les EPTB.

Les missions de ces derniers acteurs – locaux – seront par la suite abordées plus en détails. Il est toutefois rapidement décelable que, de par leurs rôles et leur proximité plus ou moins forte avec le terrain, ces acteurs locaux sont essentiels à la bonne application de la DCE.

I.2. L'opposition inter-sectorielle aux échelons européen et national

A cette étape se posent plusieurs questions et notamment celle des relations entre les différents secteurs (en premier lieu bien sûr entre l'environnement et l'agriculture), que ce soit à l'échelle européenne comme nationale.

Comme cela a déjà été souligné, il est difficile de tracer les échanges entre les DG européennes. Il est toutefois possible de noter que plusieurs DG ont été impliquées lors de l'élaboration de la DCE : DG « Environnement », « Agriculture et développement rural »,

« Entreprises et industrie », « Santé et consommateurs », « Affaires économiques et financières », « Concurrence »... Cette dernière notamment a pour mission d'assurer l'absence ou la réduction maximale de distorsions de concurrence potentielles. Des acteurs nationaux pointent certains écueils dans cette coordination inter-DG, dont certains sont liés aux jeux de pouvoirs : le secteur agricole semble ainsi disposer d'un poids plus important que celui de l'environnement, notamment pour des questions financières et n'a donc pas intérêt à ce que l'environnement voit son importance croître selon les associations environnementales.

Cette disposition sectorielle se retrouve au niveau national. Le MEDDTL semble entretenir des relations avec celui de l'agriculture, mais pas ou peu avec celui de la santé. Un potentiel désaccord entre agriculture et environnement serait arbitrée à Matignon. Certains acteurs dénoncent la supériorité de l'agriculture dans une telle situation, pour des raisons principalement politiques (appuis parlementaires ou de conseillers d'Etat). Ces propos sont appuyés par les ONG environnementales qui confirment le manque de relai politique et de transversalité de la prise en compte politique de l'environnement.

L'état des échanges entre environnement et agriculture n'est pas aisé à évaluer : si certains acteurs les considèrent « *quotidiennes, non faciles mais non conflictuelles* », d'autres dénoncent l'éloignement du secteur agricole par rapport à la prise de décision concernant l'élaboration des politiques de l'eau. Cet éloignement est notamment lié à l'absence de contacts d'après les syndicats agricoles (au moins sur le sujet de la DCE). Cette absence de communication est néanmoins désavouée par le ministère de l'agriculture qui affirme un partenariat technique très fonctionnel.

Le MEDDTL subit les critiques d'autres ministères concernant un surdimensionnement de ses objectifs en matière de politique de l'eau, et principalement l'absence de dérogation d'objectifs pour la DCE (malgré les dérogations de délai, argument de défense du MEDDTL).

Au sein même du MEDDTL semblent s'immiscer des divergences d'intérêts : ainsi la DEB agit par exemple en partenariat trans-directions avec l'énergie (Direction Générale de l'Energie et du Climat ; distinguée de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature – DGALN – qui comprend la DEB), auprès de laquelle il apparaît important de ne pas remettre en question certains sujets (e.g. les énergies renouvelables), bien que les discussions entre services soient parfois âpres.

La communication descendante entre échelles européenne et nationale ne semble pas être une source de blocage. Les enjeux résident de fait dans les discussions inter-sectorielles – principalement entre l'environnement et l'agriculture – dont l'état et la qualité sont difficilement évaluables. Il s'agit donc à présent de s'intéresser aux jonctions entre l'Etat et les échelles plus locales.

I.3. De l'Etat au local, quels freins à l'articulation des politiques ?

I.3.1. Une administration trop distante du terrain ?

De nombreux acteurs locaux dénoncent régulièrement une attitude très technocratique de l'administration. Ainsi les associations environnementales critiquent une vision trop homogène de la

continuité écologique, très descendante et finalement trop éloignée de la réalité du « terrain ». Le ministère de l'agriculture délivre par exemple des formations aux services spécifiques des DDT et publie également des guides ou des circulaires pour l'accompagnement de ces services et des animateurs. Cet accompagnement permet une meilleure cohérence et une meilleure compréhension de la réglementation, mais peut également confirmer cet aspect descendant.

En réponse, les échanges entre administrations centrale et déconcentrée sont développés. Survient alors une nouvelle critique : le turnover au sein du ministère est également dénoncé. Les établissements publics considèrent qu'ils ont souvent affaire à des interlocuteurs trop changeants, ne possédant pas assez de connaissances sur ces dossiers et parfois en retard par rapport aux réglementations. Il arrive par exemple que des guides d'accompagnement soient publiés très tardivement par rapport à la mise en œuvre de la législation correspondant. Les établissements publics reconnaissent cependant qu'il y a une amélioration.

Ce turnover est ainsi à l'origine de relations parfois tendues, notamment entre administration centrale et établissements publics et collectivités. Ce manque de confiance avec les collectivités territoriales est parfois problématique pour le MEDDTL : il est difficile de les persuader d'œuvrer dans une direction donnée, puisqu'elles ne sont pas soumises au poids hiérarchique du ministère.

1.3.2. Le rôle clé des élus dans l'appropriation des politiques

D'après les associations environnementales et les collectivités, la difficulté est de savoir qui va porter les projets localement et avec quels financements. Il manque en effet des porteurs de projets clairement identifiés en raison de la multitude des strates (cf. 1.3.3.). Le ministère de l'environnement ne peut pas être maître d'ouvrage pour ce qui est de la continuité écologique, au contraire de l'Agence de l'eau. Ce sont plus généralement des propriétaires, des syndicats de rivière et les communautés d'agglomérations qui sont les maîtres d'ouvrage. Les dispositifs sont donc en place et il est difficile de faire plus pour inciter les porteurs de projets à agir. Si ceux-ci ne sont pas favorables, il devient difficile voire impossible d'appliquer les politiques.

Il est possible de déceler une véritable inadéquation entre les idées de l'Europe, appliquées de façon descendante, et les élus avec leurs responsabilités transversales dont l'environnement fait partie. En effet, les élus sont présents à plusieurs échelles, avec des compétences différentes selon le niveau auquel ils se situent. Ainsi, les maires sont plutôt concernés par les problématiques de captages et les élus de départements par la continuité écologique, mais tous sont concernés par les mesures attenantes à la DCE.

La tendance à la territorialisation des politiques publiques permettent de donner davantage de pouvoir aux élus. Les normes juridiques laissent par ailleurs de la marge pour l'appropriation et l'adaptation de ces politiques. C'est d'ailleurs souvent au niveau politique que se situent les blocages. Les élus représentent ainsi un levier et une clé possible au problème du portage des politiques, mais aussi une source de blocage potentielle. La difficulté est alors d'avoir des élus concernés. Le sujet de la continuité écologique est en effet sensible, soutenir une position constitue un choix politique à assumer. Les collectivités recherchent ainsi le soutien des services de l'Etat et des agences de l'eau.

Cependant, les associations environnementales ont parfois la sensation d'être marginalisées par les élus locaux, qui seraient plus à l'écoute des autres acteurs du territoire.

De nombreux acteurs déplorent l'absence de cas exemplaires sur ces problématiques (notamment captages). Les retours et expériences locales réussies sont en effet rares, alors que cela pourrait avoir un véritable effet d'entraînement et ainsi exercer une influence sur les politiques publiques. D'où l'importance d'une meilleure appropriation des problèmes. De même, une meilleure communication sur la méthodologie et la façon dont le problème a été traité est souhaitable, afin de pouvoir s'en inspirer localement. Par ailleurs certaines voix préconisent de travailler sur des captages où la qualité de l'eau est aisément améliorable (i.e. autres que grenelle et prioritaires). Le problème serait alors plus facile et rapide à résoudre, moins coûteux et pourrait s'ériger en modèle pour des captages plus problématiques.

1.3.3. Une concertation jugée imparfaite

Les acteurs locaux (acteurs environnementaux mais aussi représentants de la profession agricole) sont unanimes pour dire que la ZSCE n'est pas un dispositif concerté, mais bien un système imposé par l'administration. Concernant la thématique de la continuité écologique, la démarche est plus participative. Dans les deux cas, la sincérité des processus de concertation est toutefois remise en question. Par exemple, certains acteurs ne considèrent pas les CLE comme un véritable espace de discussion. Il s'agirait alors d'une concertation à sens unique, il faudrait donc plutôt parler de consultation ou de participation.

Pourtant, la concertation est aujourd'hui très répandue lors de l'application des politiques publiques. Le ministère de l'agriculture la promeut notamment à travers la création de comités de pilotages concernant les politiques autour des captages en eau potable. Il existe donc une vraie volonté de représentativité au sein du ministère de l'agriculture qui considère que la concertation avec les acteurs locaux et notamment les agriculteurs est indispensable pour faire progresser le débat. La plupart des acteurs reconnaissent d'ailleurs l'omniprésence de la concertation, et beaucoup y contribuent. Ainsi, l'ONEMA a beaucoup travaillé avec les acteurs locaux lors de la mise en œuvre de la DCE. Les associations environnementales sont plus divisées à ce sujet, mais reconnaissent généralement que des dispositifs de concertation, parfois qualifiés de « très lourds », existent autour de la gestion de l'eau.

La volonté de concertation affichée par l'Etat peut ainsi être perçue comme une position stratégique visant à asseoir la légitimité des politiques publiques. Les processus de concertation relèvent plus d'un accompagnement à la mise en œuvre des mesures et des outils de la DCE que d'un véritable espace de concertation.

Un paradoxe peut être identifié entre l'affichage politique national de concertation et l'appropriation réelle de ces dispositifs par les acteurs locaux. Dans ce sens, l'ONEMA, malgré son implication dans la réalisation de processus concertés, reconnaît qu'à certains niveaux, il est difficile d'impliquer les acteurs. Ainsi, au sujet de la continuité écologique, la concertation a lieu à un niveau où les propriétaires de petits seuils ne sont pas intégrés aux processus de réflexion. Dans ces cas là, l'ONEMA considère qu'il revient aux collectivités de faire participer ces propriétaires en aval. De

même, plusieurs acteurs dénoncent un problème de représentativité au sein d'institutions à vocations participatives. Le cas des Comité de Bassin est cité, mais ces problèmes de gouvernance se retrouvent également au niveau des CLE et des SAGE. Le problème a deux origines : d'une part un temps de concertation insuffisant (dans le contexte d'urgence de la DCE), qui ne permet pas d'associer correctement les acteurs, avec une mauvaise appropriation des sujets traités ; d'autre part, un questionnement vis-à-vis de la structure porteuse de la concertation et de l'échelle la plus adaptée à une participation réellement représentative. Ainsi se pose le problème de la multitude des strates administratives et de leur rôle dans la concertation. Les acteurs eux-mêmes déplorent des périmètres d'action incompatibles qui conduisent à des interférences entre structures, et nuisent à une bonne articulation entre échelles ainsi qu'à la concertation.

1.3.4. Des relations difficiles au sein des structures de gestion de l'eau

Ces problèmes de recoupement entre couches administratives conduisent dans le domaine de la gestion de l'eau à une complexification des relations entre Agences de l'eau et ONEMA et Agences de l'eau et Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Les tensions entre ONEMA et les Agences de l'eau peuvent trouver leur origine dans des habitudes de travail différentes. Deux cultures différentes s'opposent avec d'une part l'ONEMA, axé sur la technique scientifique, et d'autre part l'AE, orientée sur des aspects de gestion et de planification. De surcroît, l'ONEMA est une structure dont le financement est ponctionné sur le budget de l'agence de l'eau. Son pouvoir de police lui permet de dresser des procès verbaux envers des élus qui siègent parfois au conseil d'administration de l'Agence. Ce financement peut ainsi être perçu par l'Agence comme une auto-sanction. Les relations entre ces deux structures se sont par ailleurs complexifiées avec leurs évolutions récentes.

Une lutte de pouvoirs entre Agences de l'eau et EPTB, liée au portage de projet, est de plus dénoncée par certains acteurs. Tout d'abord, les EPTB peuvent percevoir des financements habituellement attribués aux Agences de l'eau. Il s'agit d'un premier point de discorde, car les Agences de l'eau se sentent fragilisées par ces ponctions. D'autre part, les EPTB sont demandeurs d'une reconnaissance politique et peuvent être maître d'ouvrage, alors que les Agences de l'eau convoitent ce rôle. Cette incapacité freine leur action puisqu'elles doivent désigner un porteur de projet. Les EPTB ont d'ailleurs exercé un lobbying pour être désignés maître d'ouvrage, ce qui leur a été accordé, mais elles ont également fait pression pour que les Agences de l'eau ne puissent pas l'être.

1.3.5. Les sanctions, un outil pertinent mais controversé

Le sujet des sanctions a été évoqué à plusieurs reprises par différents acteurs. En effet, le problème se pose de savoir, en cas de non respect de la législation, qui doit être sanctionné, jusqu'à quelle échelle les sanctions peuvent descendre, et avec quels effets.

Pour l'Etat, une verbalisation trop importante peut conduire à être taxé d'Etat-policier. Le ministère de l'environnement estime que ce n'est pas ce que l'on attend de lui, particulièrement en

période pré-électorale, les sanctions ne sont donc pas partagées. La police de l'eau est d'ailleurs souvent critiquée dans les débats parlementaires. Pourtant, la sanction constitue aujourd'hui le seul pouvoir de l'Etat dont les moyens financiers sont amoindris par le contexte actuel.

De façon générale, désigner un responsable local auquel appliquer les sanctions est compliqué. Le MEDDTL rappelle que ce problème a déjà été soulevé par la Cour des comptes. Concernant la continuité écologique, il est difficile de faire endosser la responsabilité d'une inaction à un acteur en particulier. D'autre part, les situations de non-conformité sont très nombreuses, il serait donc complexe de sanctionner chaque cas, notamment du fait de procédures lourdes, lentes et coûteuses. En raison de moyens limités, les sanctions doivent s'appliquer de manière proportionnée, ce qui peut conduire à agir uniquement dans les cas les plus simples. Cela constitue un biais qui n'est pas complètement inutile car il présente au moins l'avantage de servir d'exemple.

Plusieurs interlocuteurs considèrent que les contentieux environnementaux permettent indirectement de débloquer des financements. De fait, la police de l'eau serait donc à promouvoir et à développer.

Certains acteurs dénoncent également une falsification des données environnementales visant l'évitement de sanctions. Une incitation de la profession agricole à s'opposer à certains contrôles ou actions est parfois dénoncée. Se pose donc la question d'un contrôle européen pour éviter toute fraude. Cela, d'une part remettrait en question la confiance accordée aux Etats-membres, et d'autre part pourrait être assimilé à une nouvelle forme d'ingérence communautaire. De surcroît cela demanderait un surplus d'effectifs européens.

Les missions de contrôle sont prévues dans les textes législatifs, mais il existe visiblement un défaut d'application de la police. Il faudrait donc rétablir une police plus efficace et plus présente. Cependant, sans le soutien du gouvernement, l'écho médiatique peut être dommageable.

1.3.6. Perspectives

Concernant la DCE de manière générale, les objectifs actuels du ministère de l'environnement sont de mieux convaincre et expliquer le sujet, ses enjeux et l'intérêt des actions menées, ainsi que de travailler à l'accompagnement technique et sur les retours d'expériences. Le problème commence à être mieux cerné, notamment par les élus, et plus facilement abordé. Le ministère cherche à agir sur les leviers que sont la maîtrise d'ouvrage et les outils réglementaires, tout en menant un travail de priorisation afin de mieux cibler les actions, avec des moyens limités.

Au ministère de l'agriculture, les efforts sont mis sur l'amélioration du processus de reporting. Il réfléchit lui aussi à d'autres manières de développer les outils de la DCE, de mieux les expliquer. Les politiques sont encore jeunes sur la question de la ZSCE. Le ministère considère qu'il y a encore peu de retours et qu'il s'agit d'un sujet encore peu politisé au niveau national (notamment en raison du contexte électoral), malgré des controverses locales. Un plan d'action plus global est préconisé, avec un comité de pilotage et de l'animation, et doit impérativement être porté par l'Agence de l'eau qui promeut le contrat territorial.

A plusieurs reprises, des acteurs tels que les Agences de l'eau, ou encore des chercheurs, ont parlé de l'efficacité du modèle allemand vis-à-vis des captages en eau potable. Celui-ci est porté par une politique d'anticipation avec une contractualisation volontaire, une formation des agriculteurs, puis une mise en concurrence. Si l'utilisation de nitrates diminue, les exploitants reçoivent une subvention. Néanmoins, le secteur public ne peut distribuer d'aides directes aux agriculteurs.

Ce système est ainsi à l'origine d'un débat relatif à la concurrence déloyale. En effet, les limites de la DCE sont parfois floues, ce qui permet aux Etats de bénéficier d'une certaine marge de manœuvre dont la légalité peut poser question. Celle-ci n'étant pas tranchée, la France pourrait s'exposer à un contentieux si elle appliquait de telles mesures. De fait, nombreux sont les acteurs qui déconseillent de s'engager dans une telle voie. Pourtant, la Commission Européenne n'a encore poursuivi ni l'Allemagne, ni la Hollande qui utilisent ces systèmes. Par ailleurs, certains acteurs suggèrent que la lenteur administrative européenne permettrait à la France de s'engager dans une nouvelle dynamique et ainsi gagner en efficacité (même si le système était reconnu illégal à l'avenir).

Ainsi, l'articulation entre l'Union Européenne et l'Etat semble plutôt fluide en termes de transmission de l'information. Les principaux obstacles semblent alors résider dans l'opposition sectorielle, principalement entre l'environnement et l'agriculture. Aux échelles plus locales, les blocages sont plutôt liés à la multiplicité des strates et à leurs recoupements. L'émiettement des responsabilités renforce cette difficulté d'articulation et conduit à une inertie d'action.

II. Les résistances locales et leurs circuits d'expression jusqu'à l'échelle européenne

II.1. Les argumentaires et discours de résistance

Les arguments présentés localement en réponse à la mise en place de la Directive Cadre sur l'Eau et plus particulièrement à la mise en œuvre de la protection des aires d'alimentation de captage et de la continuité écologique jouent sur plusieurs registres et plusieurs aspects qui ne sont pas tous liés au domaine environnemental. La plupart de ces arguments peuvent être regroupés en deux catégories : le déni du problème et les questionnements sur la pertinence de la politique (via la remise en cause des chiffres et des arguments historiques et culturels) d'une part, la remise en cause de la démarche politique adoptée d'autre part.

II.1.1. Le déni du problème et les doutes sur la pertinence du choix politique

La remise en cause des données scientifiques fournies par les autorités est très fréquente. Ainsi dans le cas de l'opposition au dispositif ZSCE, l'un des arguments les plus fréquemment entendu se réfère aux chiffres avancés concernant les pollutions diffuses d'origine agricole. En effet, ces données sont remises en cause par les agriculteurs qui estiment mettre moins d'engrais et ne comprennent pas les courbes d'évolution de pollutions de l'eau présentées. Ils estiment aujourd'hui mieux maîtriser leur fertilisation et que la pollution rencontrée est uniquement due aux pratiques antérieures. Mais les agriculteurs ne sont pas les seuls à remettre en cause les données fournies par l'Etat : les associations environnementales jugent également que celles-ci ne sont pas fiables, notamment celles annoncées par l'Institut Français de l'ENVironnement (IFEN) et utilisées dans le cadre de l'évaluation de la DCE, les associations reprochant des méthodes de calcul trop approximatives et inadaptées². Elles dénoncent par ailleurs le manque de prise en compte du cumul des contaminations. Ces remises en causes sont contradictoires : l'une dénonce une sur-évaluation et l'autre une sous-évaluation, mais les deux sèment le doute quant à la fiabilité des données, ce qui sert de base aux discours des résistances locales. Par ailleurs la notion même du danger associé aux nitrates est remise en question : certaines associations n'hésitant pas à affirmer que les nitrates sont sans danger pour l'homme voire qu'ils sont bénéfiques pour la santé. Ainsi des associations comme « l'Institut de l'Environnement » ont publié de nombreux articles indiquant, à partir de données épidémiologiques, que les nitrates préviendraient les gastro-entérites ainsi que les maladies cardiovasculaires³. Par ailleurs, cette association remet également en question le rôle des nitrates dans le développement de marées vertes : se basant sur des cartes de l'Ifremer, il utilise la comparaison des zones touchées avec les zones ayant une forte prévalence en nitrates en Bretagne pour démontrer l'absence de corrélation⁴.

Des arguments historiques et culturels sont également récurrents : par exemple, la nécessité de maintenir une production française forte et abondante, la France devant « nourrir le monde ». Cet argument productiviste relève d'une tradition historique : il est d'ailleurs un de ceux souvent présentés dans le cadre de la résistance à l'agriculture biologique, en parallèle de la vulnérabilité plus forte aux aléas notamment climatiques⁵. Ce poids des pratiques historiques entraîne une inertie face au changement.

Une remise en cause des données existe également dans le cas de la continuité écologique, notamment en ce qui concerne le rôle de frein à la continuité écologique des petits seuils. En effet, un des arguments les plus fréquents, outre la mise en doute des chiffres relatifs aux migrations en baisse, est la présence passée de poissons qui aujourd'hui ne migrent plus (comme le saumon) alors que les seuils étaient déjà présents. Cet argument ne prend cependant pas toujours en compte l'action des meuniers qui manœuvraient régulièrement les vannes, action qui aujourd'hui a rarement lieu. Pour une partie des acteurs locaux, la disparition des poissons n'est donc pas due aux seuils mais à la dégradation de la qualité de l'eau et estiment que l'action devrait porter sur ce point. Par ailleurs, l'absence de mesures impactant les grands barrages en amont des cours d'eau est

2 « L'eau, toujours source de vie ? L'état réel des eaux et des données sur l'eau ». Anne Spiteri. 2011. Enquête commanditée par le WWF France.

3 « Avez-vous pris votre nitrate? », T.M. Addiscott & N. Benjamin, Perspectives Agricoles, n° 259 – juillet-août 2000

4 « Les marées vertes à Ulves en Bretagne : résumé des connaissances ». Septembre 2009. ISTE.

5 « Protection des captages par l'amélioration des pratiques agricoles » Abhervé D., Ribeyre J., Rios M., Tugayé Z. Rapport commandité par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et l'Université Paris 1.

considérée comme injuste, les grands barrages étant pour eux le seul obstacle réel. Hormis ces doutes émis vis-à-vis de l'intérêt d'une action sur les petits seuils, des arguments patrimoniaux sont également fréquemment utilisés notamment par les associations de défense des moulins. Les moulins et les seuils sont la plupart du temps des ouvrages anciens : ils font partie du patrimoine historique. Ainsi, la plupart des communes sont réticentes à la destruction des seuils qui transformerait le paysage et pourrait avoir un impact touristique. Concernant les aspects paysagers, il a été mis en avant l'impact négatif qu'aurait un changement de nature du cours d'eau sur les zones humides. Les enjeux fonciers et en particulier de propriété sont très importants : en effet, les seuils mais également les berges sont impactées puisqu'on cherche à restaurer le fonctionnement naturel des cours d'eau et à leur redonner de l'espace. Par ailleurs, le rétablissement de la continuité amènerait également à des changements de pratique en matière de pêche en changeant la nature du cours d'eau tel qu'il est connu par les habitants de la région. En effet, cela rendrait turbulentes des zones où aujourd'hui le courant est faible, changeant la répartition et le type de poissons. Un autre argument a par ailleurs été entendu : celui que la continuité écologique en ne cloisonnant plus les milieux amènerait à une propagation plus rapide des maladies chez les poissons.

II.1.2. La remise en cause des démarches adoptées

Un des reproches également fait dans le cadre de la mise en place des ZSCE est la structure même du dispositif : l'empilement des outils utilisables est source de confusion sur le terrain et la définition du périmètre concerné par les mesures ZSCE est un sujet de discordes récurrent. L'outil ZSCE est parfois considéré comme un « carcan » inadapté au niveau local et manquant parfois de cohérence, notamment au niveau financier qui, par sa complexité, est difficilement compréhensible pour certains acteurs. De plus, l'efficacité même des mesures prises est également mise en doute, ce qui rend leur mise en place difficile.

Dans le cas de la continuité écologique, des reproches sont également faits au niveau local vis-à-vis des démarches utilisées. En effet, de nombreux seuils sont encore utilisés dans le cadre de la petite hydroélectricité (i.e. production inférieure à 12 Mégawatts) et les mesures mises en place amènent à de fortes contraintes sur ce secteur. Ainsi la législation actuelle, et en particulier celle concernant le classement des cours d'eau, est très mal perçue car elle mène à de nombreuses difficultés pour le renouvellement des autorisations d'exploitation. Dans le cadre de la promotion des énergies renouvelables, les associations de producteurs de petite hydroélectricité dénoncent donc le manque de cohérence de l'Etat qui par cette politique empêche le développement (et même le maintien) du niveau de production. Un autre reproche également fait aux autorités locales est la mauvaise interprétation des textes. En effet, des textes comme les SDAGE ne préconisent pas forcément l'arasement si les seuils ont un usage or cette solution est considérée comme la seule utilisée et proposée par les autorités locales selon les propriétaires de ces seuils. Par ailleurs, la plupart des propriétaires s'oppose également à toute action sur les barrages via des arguments financiers. En effet, les aménagements peuvent être financés jusqu'à 100% si le propriétaire est privé et à 80% si le propriétaire est une collectivité. La moindre prise en charge pour les collectivités amène à un refus d'action de certaines, en particulier si elles remettent en cause l'utilité de l'action sur les barrages. Par ailleurs, les passes-à-poissons, hormis leur prix, nécessitent un entretien dont les propriétaires de moulin ne souhaitent pas toujours supporter le coût. Ils remettent également en

cause l'efficacité des passes-à-poissons qui ne conviennent pas à tous les poissons et sont souvent inadaptées.

II.1.3. Comment répondre à ces arguments ?

Les autorités locales et les Agences de l'Eau ne semblent pas pouvoir répondre de façon satisfaisante à ces différents arguments à l'heure actuelle, les réponses étant souvent apportées au cas par cas. Les résistances qui leur sont opposées relevant souvent de la remise en cause des chiffres cités et du régime du proche, elles sont difficiles à aborder par ces autorités. La mise en place de la DCE soulève de nombreux problèmes, notamment de cohérence entre les ambitions et les moyens disponibles mais aussi entre les différentes politiques. Dans certains cas, des questions de légitimité se posent, notamment quand il s'agit d'impacter le développement d'activités comme c'est le cas avec l'hydroélectricité. Par ailleurs, la lourdeur de certains dispositifs (en particulier dans le cas de la ZSCE) amène également à la création de freins. Les différences de registres utilisés entre les acteurs (registre du proche pour les agriculteurs et les propriétaires d'ouvrages, et registre du plan pour les autorités locales) amènent également à une forme d'incompréhension qui peut bloquer le dialogue. Par ailleurs, les services déconcentrés de l'Etat estiment qu'ils manquent de moyens (effectifs et crédits) pour agir efficacement sur le terrain et répondre à ces résistances locales. Ils tendent également à considérer que la mise en place d'outils successifs n'est pas une réponse adéquate (réinvention d'outils et complexification des textes).

Par ailleurs, le manque de représentativité ressenti par les opposants locaux dans les instances de concertation (cf. I.3.3.) a exacerbé les tensions et la méfiance. Ainsi, les représentants publics ont du mal à se faire entendre par les agriculteurs qui accordent parfois peu de confiance à l'Agence de l'Eau et aux chambres d'agriculture. Les coopératives et les syndicats agricoles qui présentent le même objectif de production que les agriculteurs sont plus écoutés par ces derniers. Cependant leur objectif étant éloigné de la protection des eaux, ceci ne permet pas forcément une amélioration de leur qualité.

La mise en place de sites vitrines pourrait permettre de développer une pédagogie et de sensibiliser les acteurs locaux. Dans le cas de la continuité écologique, la mise en place de conventions de vannage pourrait permettre de faire un premier pas intégrant davantage les propriétaires de moulins. Dans le cas de la ZSCE, des arguments sanitaires pourraient être envisagés. mais ils sont encore difficilement utilisables. En effet, ils nécessiteraient des analyses locales précises sur les impacts épidémiologiques des nitrates afin de pouvoir impliquer directement les agriculteurs au niveau local (cette fois-ci en jouant sur le régime du proche).

II. 2. Des circuits administratifs peu employés au profit de circuits parallèles

II.2.1. De nombreuses voies de remontées potentielles et une mutualisation ministérielle

La mutualisation des informations concernant la mise en place sur le terrain des mesures relatives à la DCE se fait au niveau du MEDDTL et plus particulièrement au niveau de la DEB. Afin de

pouvoir recenser les diverses difficultés locales, la DGALN a mis en place plusieurs dispositifs lui permettant de s'informer.

Pour ce qui est de l'expression directe de l'ensemble des acteurs locaux, différents outils sont utilisés par le MEDDTL :

- Le Tour de France des Régions assure l'information des acteurs locaux, au-delà d'une auto-information. Il correspond à un déplacement trimestriel dans une région durant lequel sont évoquées de nombreuses thématiques régionales, environnementales ou non.
- Le forum mail « city » permet aux acteurs de s'exprimer tous les 2/3 mois.
- Les Foires Aux Questions apportent aux différents acteurs, notamment locaux, des réponses annuelles aux questions récurrentes.

Il existe également des voies de rapportage indirectes vers le MEDDTL :

- Les problèmes rencontrés sur le terrain par l'ONEMA, les services déconcentrés et les Agences de l'Eau lui sont reportés directement. Les DDT étant le premier interlocuteur administratif au niveau local, leur rôle de rapporteur des résistances rencontrées est dès lors essentiel.
- Des rapports d'activités sont publiés tous les ans par les services déconcentrés au niveau départemental : ceci permet de valoriser les actions départementales et de renseigner la DEB notamment dans le cadre de l'attribution des budgets.

Le MEDDTL est chargé du rapportage des difficultés rencontrées au niveau de l'Europe (il joue déjà un rôle de reportage concernant l'état des eaux) et doit prochainement s'exprimer sur la pertinence de l'utilisation de l'échelle locale concernant la mise en place de la DCE.

Par ailleurs, les revendications peuvent aussi se faire via des groupes de travail. En effet, de nombreux groupes miroirs nationaux avec différents acteurs (DREAL, groupes industriels de l'eau, entre autres) existent permettant de prendre en compte les revendications locales. Des instances telles que les COmités de GEstion des POissons MIgrateurs (COGEPOMI) regroupent des collectivités territoriales, l'administration mais aussi des usagers, des pêcheurs, des propriétaires d'ouvrages (dont des associations de producteurs d'hydroélectricité) et des scientifiques. Ces comités peuvent servir d'interface pour faire remonter les difficultés rencontrées. Les Commissions Locales de l'Eau (CLE) sont également censées servir d'intermédiaires avec les acteurs locaux qui peuvent y exprimer leurs revendications. Cependant il semblerait que ces comités soient peu efficaces en termes de remontées de ces revendications à une échelle plus globale.

Le rôle des préfets dans le circuit d'expression jusqu'à l'échelle nationale est aussi très important car c'est lui qui facilite la remontée des informations aux échelles politiques supérieures (notamment au Sénat) au travers des communications formelles comme informelles. Il a été constaté lors de la phase de terrain que l'intérêt pour la problématique des petits propriétaires (les deux grands opposants à la DCE sont les Amis des moulins d'un côté et l'hydroélectricité de l'autre) est bien représenté par le préfet. Leurs revendications sont transmises directement par le maire, puis remonte aux échelles supérieures par le préfet. A plus ou moins long terme, cette transmission de l'information peut avoir un impact sur l'arrêt des projets d'actions sur les ouvrages. Ainsi les intérêts locaux peuvent être perçus ici comme des freins à la bonne application de la DCE.

II.2.2. Des voies parfois difficilement utilisables

Les difficultés rencontrées sur le terrain sont par essence locales : pour être prises en compte au niveau étatique, il faut qu'elles soient généralisées au niveau national. Cela nécessite donc que le caractère généralisable de ces difficultés soit démontré, ce qui semble être rarement le cas concernant les aires d'alimentation de captage et la continuité écologique : les difficultés sont connues au niveau local (via les instances de concertation, les services déconcentrés, les Agences de l'Eau, l'ONEMA) et on tente d'y répondre à la même échelle, au cas par cas. Cependant, il semble que nombre des difficultés se répètent en plusieurs endroits. Il serait dès lors intéressant de mutualiser davantage les difficultés rencontrées au niveau national et la manière dont elles ont été prises en charge. Ce travail de mutualisation est parfois effectué mais essentiellement pour des données techniques. Les guides pratiques sont un moyen de communication intéressant dans ce cadre mais ils présentent souvent l'inconvénient de mettre en perspective ce qui s'est passé sans présenter la façon dont les problèmes ont été traités. Or les solutions techniques à la plupart des problèmes rencontrés sont connues, les points de blocage relevant plutôt de la démarche utilisée pour la mise en place de ces solutions.

Il a par ailleurs été souligné par certains acteurs que les circuits administratifs de remontées des résistances locales, bien qu'existants, ne sont pas toujours connus ou bien identifiés par le grand public et les acteurs locaux non publics. Ceci peut entraîner des situations de blocage et un recours plus important à la société civile pour reporter les revendications locales.

Il est souvent difficile d'évaluer la pertinence des différents problèmes rapportés. En effet, les problèmes entendus ne le sont pas généralement de façon proportionnelle à leur enjeu et leur nature, mais de façon proportionnelle à l'influence du réseau ou du groupe qui les porte. L'appréciation objective de l'ampleur des difficultés rencontrées n'est donc pas toujours simple et il ne faut pas uniquement prendre en compte les remontées qui viennent spontanément.

Lors des entretiens effectués dans le cadre de l'écriture de ce rapport, quelques acteurs rencontrés ont présenté une certaine réticence à s'exprimer sur le sujet de la prise en compte des revendications locales au niveau national par les voies administratives traditionnelles. Ces réticences peuvent s'expliquer par la difficulté de généralisation des données relatives à ces revendications et les enjeux économiques et sociaux qu'elles impliquent aux différentes échelles. Elles peuvent aussi traduire les difficultés rencontrées pour faire remonter ces critiques par les circuits administratifs.

II.3. Un rôle prédominant des associations et des acteurs sectoriels

II.3.1 Le rôle des ONG d'environnement

II.3.1.1. Une interface avec les échelles locales et nationales

Les ONG ont un rôle important dans le cadre de la mise en place des politiques publiques liées à la DCE au niveau local mais peuvent aussi servir de vecteurs pour remonter les revendications locales. Ainsi les associations qui ont des implantations locales et nationales communiquent souvent avec l'ensemble des acteurs et peuvent aider à une meilleure prise en compte des résistances aux différentes échelles. Elles peuvent servir d'interface entre les particuliers et les autorités locales

(départementales et régionales) mais aussi avec les Agences de l'Eau et l'ONEMA. Certaines ONG vont par exemple commencer par faire remonter les difficultés locales au niveau des autorités locales, et si cela ne s'avère pas suffisant communiquer directement avec les ministères.

Au niveau local, certaines associations soulignent les difficultés liées au fort *turnover* du personnel des services de l'Etat sur le terrain. L'absence de connaissance locale et de « mémoire » pouvant entraîner des incompréhensions et des tensions avec les secteurs locaux qui considèrent dès lors que les services de l'Etat ne savent pas quels sont les enjeux réels.

II.3.1.2. Une action directe au niveau de l'Europe si nécessaire

En cas de non prise en compte à l'échelle nationale, les associations peuvent également déposer un recours au niveau européen si nécessaire. Ce fut par exemple le cas concernant les marées vertes et la pollution aux nitrates en Bretagne avec l'action d'Eau et Rivières de Bretagne au niveau européen. En effet, il est relativement simple pour les ONG de parvenir à toucher la Commission Européenne : dans le cas breton, Eau et Rivières de Bretagne avait adressé à la Commission Européenne un dossier d'information et d'analyse de la situation française au regard de l'exigence européenne.

Les ONG ayant des représentations nationales ou internationales peuvent agir directement au niveau de l'Europe. Les ONG qui ne disposent que d'une représentation locale peuvent se regrouper au sein de fédérations (telles que France Nature Environnement) pour porter leurs idées.

Les attaques des ONG qui menacent la France d'un contentieux peuvent s'avérer efficaces en forçant l'action sur le terrain. Cela permet notamment de renforcer et de soutenir l'action du MEDDTL qui est parfois bloquée par les pressions sectorielles. Cependant, le recours des acteurs de la société civile au contentieux est remis en cause actuellement via plusieurs réformes ce qui rend ce recours de plus en plus difficile.

II.3.2 L'action directe des acteurs sectoriels

II.3.2.1. Le lobby à l'échelle nationale

A l'échelle nationale, les acteurs sectoriels se regroupent aux seins de diverses structures : des syndicats agricoles pour les agriculteurs, des fédérations de producteurs d'hydroélectricité pour certains propriétaires d'ouvrages hydroélectriques, ou encore des associations de défense des moulins pour des propriétaires de seuils. Ces regroupements permettent aux acteurs de s'exprimer au niveau national via des échanges directs avec les ministères, via la participation à des instances de concertation et via la mise en place de campagnes de communication à l'échelle nationale visant à défendre leurs points de vue. Ceci peut permettre de court-circuiter les échelles administratives locales quand le dialogue n'est plus possible. Par exemple, le blocage des autorisations d'exploitation pour la petite hydroélectricité ayant bloqué les discussions entre les propriétaires de micro-centrales et les autorités locales, l'utilisation d'associations de défense des moulins ou de fédérations de producteurs d'hydroélectricité permet d'accéder directement à des échelons nationaux. Pour ce qui est du secteur agricole, la FNSEA a un rôle d'alerte pour des cas graves ou des problèmes récurrents : elle permet à la profession agricole de prendre part aux débats. Les acteurs sectoriels ont plusieurs

moyens d'avoir de l'influence : outre leur poids économique, ils peuvent disposer d'un accès parlementaire suffisamment important pour être influents au niveau ministériel. Ils peuvent également chercher à entrer directement en contact avec les Conseils d'administration des Agences de l'Eau ou les Conseils Généraux pour disposer de leviers plus locaux. Les différents acteurs sectoriels peuvent également se regrouper afin d'avoir plus de poids : le Comité Interprofessionnel des Produits de l'Agriculture (CIPA) réunit par exemple différents intérêts autour des cours d'eau (des usagers, des agriculteurs, des propriétaires d'étang, des riverains, des fédérations de producteurs d'hydroélectricité). Ceci leur permet de communiquer plus fortement sur l'impact du classement des cours d'eau sur leurs activités respectives.

II.3.2.2. Le lobby à l'échelle européenne

A l'échelle européenne, le rôle des lobbies est extrêmement important pour faire remonter les problématiques de terrain. En effet, en influençant les textes elles sont à l'origine de la prise en compte de certaines résistances par ces derniers.

Dans le cadre de la DCE, le lobby de l'hydroélectricité n'a eu que peu d'influence sur les mesures relatives à la continuité écologique. En effet, les fédérations qui le composent étaient encore jeunes et peu organisées. Aujourd'hui ces acteurs sectoriels (et fédérations nationales) s'expriment à travers des fédérations européennes telle que l'*European Renewable Energy Federation* (EREF) qui défend les intérêts de l'ensemble des acteurs du monde des énergies renouvelables (et pas seulement de l'hydroélectricité) à Bruxelles directement auprès de la Commission Européenne ou au niveau du Parlement européen.

De nombreux groupes de représentation sectoriels sont présents à Bruxelles : COPA-COGECA pour le secteur agricole (dont l'influence est très importante), Eurelectric, *the European Small Hydropower Association* (ESHA) pour l'hydroélectricité... Ces acteurs peuvent avoir des contacts directs avec les parlementaires et les DG (de manière formelle ou non) ce qui les rend très influents et permet donc de pouvoir faire remonter leurs revendications au plus haut niveau et d'influencer la création même des textes.

II.4. Les regroupements de collectivités au service du portage politique

Les acteurs locaux sont au cœur de la problématique de la remontée des informations depuis les échelles locale et régionale vers les instances supérieures. Les collectivités territoriales – représentées par la Région, le Département, la Commune et les Communautés/Collectivités locales et leurs associations – participent aux différents niveaux de concertation. Leurs circuits d'expression jusqu'aux échelles européenne et internationale sont orientés vers la défense de leurs intérêts et la remontée de leurs problèmes.

Selon certains, le blocage se situe au niveau politique. Ils pensent en effet que la clé de la problématique est détenue par les élus : les Maires au sujet des captages et les collectivités concernant la continuité.

En se regroupant, les collectivités augmentent leur pouvoir et forment ainsi un réseau politique important qui peut servir d'interface pour la remontée des informations. Les regroupements leur permettent de fonctionner en parallèle à trois niveaux : régional, national, et

européen. Ainsi la remontée des résistances depuis le local peut se faire via différents regroupements :

- L'Assemblée des Communautés de France (AdCF). Elle n'a pas de liens directs avec les AE mais elle les a notamment côtoyées au Grenelle Environnement où elle est intervenue. Elle n'a pas vraiment une politique proactive pour approcher les ministères, mais entretient obligatoirement des rapports avec eux par le biais de la Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN). Selon elle, l'objectif du gouvernement est de faire en sorte que les communautés deviennent des autorités organisatrices du territoire, se positionnant ainsi comme un acteur majeur dans la remontée des problématiques sur l'eau.

- L'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Association des Régions de France (ARF). Via leurs contributions au Grenelle Environnement notamment, ils défendent les intérêts locaux et ceux des régions à l'échelle nationale et internationale voire européenne.

Du fait des différents intérêts en jeu, il est évident que le portage politique unique mené par ces représentations conduit à une certaine ambiguïté. D'une part il peut y avoir une pluralité des points de vue et des situations, mais aussi des moyens. D'autre part se pose également le problème d'un affichage politique commun, tandis que les communautés ne se réclament pas forcément du même bord politique.

Ce sont les rencontres bilatérales entre des régions et d'autres pays européens qui permettent aux acteurs locaux de faire remonter leurs revendications. A l'échelle communautaire, il faut souligner à nouveau que de nombreux lobbyings exercent à Bruxelles. Cette multiplicité explique les inégalités dans l'utilisation des circuits de remontée des résistances. Ainsi ces derniers existent bien, mais leur exploitation est très variable en fonction des acteurs (i.e. position, connaissance des circuits).

II.5. Les établissements publics

Les établissements publics directement impliqués dans la remontée des informations sont l'ONEMA, les AE, l'EPTB et les Chambres d'agriculture.

II.5.1. L'ONEMA et les AE

Les rôles de l'ONEMA et des AE sont importants pour la remontée des informations vers les ministères en charge. Chacun des deux possède une interface développée au niveau du terrain. Cela peut les mettre en position de vecteur pour la remontée des problématiques. Il faut néanmoins noter que se présente une méfiance évidente de certains acteurs locaux envers ces deux acteurs (e.g. les agriculteurs).

L'ONEMA a développé le « Principe de retour des expériences » qui est déployé afin de définir des méthodes dans le cadre d'études, principalement concernant la restauration. Cette accumulation d'expériences aboutit à une synthèse nationale, et permet ainsi une mutualisation nationale utile d'un point de vue théorique et pratique. Cela peut être intéressant pour la remontée

des idées. Le problème potentiel ici est que l'ONEMA manque de soutien technique, ainsi que de personnel.

Les AE influencent la gestion de l'eau sur le territoire et forment un réseau développé, dans lequel s'inscrivent les CLE des SAGE. Les CLE regroupent les acteurs locaux et servent d'interface locale, ce qui permet de faire remonter l'information. Comme les espaces de concertation à cette échelle ne sont pas en concordance, le processus ne marche pas correctement. Par conséquent, même si les SAGE constituent un bon outil pour rétablir la continuité écologique, le circuit vertical des informations reste imparfait.

II.5.2. Les EPTB, une opportunité d'appropriation politique

Les EPTB, au nombre de trente en France, représentent l'ensemble des collectivités territoriales et forment de fait un réseau riche. A l'échelle du territoire, chaque EPTB est en échange constant avec les autres acteurs. Comme les AE n'ont pas de lien direct sur le terrain, elles ont besoin d'un relais pour la maîtrise d'ouvrage : c'est le rôle des EPTB. Les SAGE sont ainsi portés par les EPTB. Ces derniers s'avèrent d'ailleurs être un bon outil pour établir la continuité écologique.

L'association des EPTB formée d'élus qui s'approprient le sujet permet un portage au niveau national. Cette transmission est facilitée par le statut de certains élus (e.g. certains présidents de l'association française sont d'anciens sénateurs).

Egalement, chaque EPTB dispose de retours d'expériences qu'il souhaite réunir dans un « *guide avec retours d'expériences des EPTB* » afin de visualiser les leviers à employer pour passer outre les difficultés rencontrées jusqu'à présent.

II.5.3. Les chambres d'agriculture, une interface sectorielle locale

Les chambres d'agriculture sont des interlocuteurs privilégiés pour les agriculteurs sur le terrain et par conséquent peuvent servir de vecteur pour faire remonter l'information aux échelles supérieures. Elles sont par ailleurs présentes à Bruxelles à travers l'Assemblée des chambres d'agriculture.

Les revendications locales mettent en jeu plusieurs types d'arguments pouvant se regrouper en trois catégories : la remise en cause du besoin d'intervention, des résistances d'ordre culturel ou économique, et enfin une remise en cause des démarches de l'Etat. Il est difficile de répondre uniquement localement à ces types de résistances bien que ce soit la stratégie privilégiée à l'heure actuelle. Les voies de remontées des revendications locales aux niveaux national et européen sont nombreuses, cependant il semble que celles ne relevant pas de l'administration soient privilégiées par les acteurs locaux. Le réseau joue un rôle essentiel en termes de portage politique des revendications locales, mais il peut amener à ce que soient privilégiées les problématiques bénéficiant du meilleur portage. La priorisation des revendications sur des critères normés et justifiables est essentielle bien que difficile.

Conclusion

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la DCE sont nombreux et ont des stratégies d'actions qui diffèrent selon leur position. Ces stratégies d'action se retrouvent dans les voies de communication qu'ils privilégient, quelles soient formelles ou non. Ces voies de communication, verticales ou horizontales, sont très organisées afin de tenter d'optimiser leur impact, la multitude de ces voies devant favoriser les échanges entre acteurs. Dans le cas de la remontée des résistances locales, le mélange de lobbies et de voies administratives permet de porter des problématiques différentes : la première reportant des enjeux sectoriels et la seconde pouvant reporter des enjeux plus transversaux. Dans les deux cas, une question se pose : comment déterminer l'importance et l'intensité des enjeux revendiqués localement ? Cette estimation est nécessaire afin d'éviter que seules les problématiques bénéficiant du meilleur portage politique soient entendues. En effet, comme on peut le constater dans le cas du lobbying, le facteur réseau est essentiel afin d'exercer un réel pouvoir. Ces réseaux, qu'ils soient formels ou non, ne sont pas ouverts ou connus de tous et vont amener à de grandes inégalités en termes d'influence des différents acteurs. Il est donc opportun de souligner la nécessité de voies administratives porteuses pour des revendications locales ne bénéficiant pas de ces réseaux.

Articulation entre concertation et réglementation dans une politique publique : de la théorie d'action à la mise en œuvre des ZSCE

Sarah LUMBROSO
Aurélie MANENT
Nguyen TRINH
Suzanne RABAUD

ARTICULATION ENTRE CONCERTATION ET REGLEMENTATION DANS UNE POLITIQUE PUBLIQUE : DE LA THEORIE D'ACTION A LA MISE EN ŒUVRE DES ZONES SOUMISES A CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES

INTRODUCTION

Les politiques publiques de l'environnement illustrent « l'institutionnalisation de l'action collective » dans les nouveaux modes de gouvernance et l'émergence du territoire comme le lieu de définition des problèmes publics avec une « intégration par le bas » des propositions de solution (Thoenig, Duran, 1996). Les politiques européennes de l'environnement exigent en effet depuis la fin des années 90 une « double exigence de démocratie et d'efficacité » (Mermet, 1991, Salles 2006). Par exemple, la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) en 2000 insiste sur la nécessité de transparence et de concertation tout en exigeant des résultats environnementaux d'ici 2015. Ces principes sont devenus un élément incontournable de l'action publique environnementale, nés des limites d'action d'un « état paralysé » : négociation entre les parties-prenantes, apprentissage collectif, accord volontaire, participation des destinataires de la politique. Le domaine de l'environnement était en effet particulièrement marqué par un « déficit » d'efficacité environnementale, ce qui a renforcé l'intérêt de la réflexion sur les procédures (Salles, 2006).

Le dispositif des Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE), appliqué aux aires d'alimentation de captages en eau potable, tente de répondre à cette double exigence en associant l'élaboration d'un programme d'action agricole en concertation avec les acteurs du territoire et la possibilité de rendre une partie de ce programme obligatoire dans un délai de 3 ans. Cet outil hybride a une forme plutôt innovante et est destiné à répondre aux enjeux de la DCE.

Les études de cas réalisées sur le captage de Châteauroux et de Bourges nous ont permis de constater que cette association du réglementaire et de la concertation était source de tension et pouvait provoquer des freins dans la mise en place du dispositif. Des difficultés dans le déroulement de la concertation sont aussi apparues. Ces constats nous ont amené à nous poser la question suivante : comment mettre en œuvre une politique de façon durable avec une tension entre la concertation et la réglementation, dans un contexte d'urgence ?

Pour approfondir cette étude à l'échelle nationale, nous avons choisi de nous intéresser à la manière dont les ZSCE ont été pensées et conçues et au bilan que l'on peut faire aujourd'hui de leur application. L'analyse du dispositif ZSCE sera éclairée par la comparaison avec la thématique de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau en étudiant notamment la place respective de la concertation et de la réglementation dans les outils existants. Observe-t-on les mêmes tensions dans cette thématique ?

L'étude de cette tension entre concertation et réglementation nous permet de nous pencher sur la théorie d'action du dispositif ZSCE. Nous avons ainsi cherché à étudier les écarts entre les résultats attendus par cette politique et les constats effectués grâce aux entretiens réalisés à l'échelle nationale et grâce aux études de cas au niveau local.

Dans une première partie, nous présenterons notre analyse de la théorie d'action des ZSCE, les résultats qui en étaient attendus et les écarts avec les résultats observés. La suite du rapport

s'attachera à tenter de comprendre pourquoi ces décalages sont apparus lors de la mise en œuvre du dispositif.

Tout d'abord, le décalage entre la concertation prévue par les textes réglementaires du dispositif et celle mise en place effectivement sera présenté, en exposant les difficultés apparues en terme de mobilisation des acteurs et de contenu de la concertation. En quoi la concertation a-t-elle été détournée de ses objectifs initiaux ?

Ensuite, nous présenterons les problèmes survenus en termes d'appropriation et d'acceptabilité du dispositif par les différentes catégories d'acteurs du territoire. Quelles sont les causes de cette appropriation difficile ?

Enfin, le dispositif ZSCE sera étudié sous l'angle de son efficacité environnementale en s'attachant aux causes de sa mise en œuvre mitigée et de la réponse aux objectifs prévus. Quel est le bilan du dispositif ZSCE en termes d'efficacité à répondre aux enjeux environnementaux dans l'urgence mais aussi dans la durée ?

I. Origine et théorie d'action du dispositif des zones soumises à contrainte environnementale

Le dispositif des Zones Soumises à Contrainte Environnementale (ZSCE) vise à protéger les captages d'eau potable contre les pollutions diffuses d'origine agricole. Pour mieux comprendre l'origine de cet outil, nous nous intéresserons tout d'abord aux outils existants de protection des captages et de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole. Nous partirons ensuite des spécificités du dispositif ZSCE pour en déduire la théorie d'action que sous-tend cet outil et la comparer avec les résultats de mise en œuvre observés.

I.1. L'enjeu à l'origine des ZSCE : protéger les captages d'eau potable contre les pollutions diffuses d'origine agricole

I.1.1. Les évolutions dans les politiques de protection des captages d'eau potable en France

Le souci de préserver les captages d'eau potable n'est pas récent en France. Dès 1935, une loi impose la mise en place de périmètres de protection autour des points de prélèvement en eau potable, mais la protection des captages n'est devenue obligatoire que par les lois du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992, qui donne cinq ans aux collectivités concernées pour établir des périmètres de protection des captages. Ceux-ci sont établis après une étude hydrogéologique et instaurés réglementairement par une déclaration d'utilité publique (DUP). Leur objectif est de préserver la ressource en eau contre les pollutions accidentelles.

La mise en place de ces périmètres accuse un sérieux retard, puisque seulement 56% des captages concernés étaient dotés d'une DUP en 2009⁶. De plus, comme ils visent les pollutions ponctuelles, les périmètres de protection ne permettent pas de limiter les pollutions diffuses^{#7}. Or, la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000, directive communautaire qui encadre les politiques de protection de l'eau des Etats membres, impose une protection globale de la ressource en eau. Des actions doivent donc être mises en place pour protéger les captages contre les pollutions agricoles (MAAP, MEEDDM, 2010).

La protection contre ces pollutions appelle à une logique différente de celle de la protection contre les pollutions accidentelles. Premièrement, les périmètres concernés sont beaucoup plus étendus puisque toutes les surfaces sur lesquelles transite l'eau qui alimente le captage sont concernées. D'où l'introduction de la notion "d'aire d'alimentation de captage" (AAC), qui correspond à la surface totale sur laquelle une goutte d'eau tombée au sol rejoindra le captage (MAAP, MEEDDM, 2010).

Deuxièmement, lutter contre les pollutions diffuses agricoles nécessite une action de long terme, visant à impulser un changement de pratiques chez les agriculteurs ou à modifier l'usage des sols. Difficile dans ces conditions d'envisager une action uniforme à appliquer sur tout le territoire de l'AAC. La logique d'action qui est donc privilégiée est la mise en place de plans d'actions agricoles, qui mobilisent plusieurs outils pour atteindre l'ensemble des objectifs de protection. Ces plans d'actions agricoles sont eux-mêmes censés s'inscrire dans un plan d'action global au niveau du territoire, incluant tous les types de pollution (MAAP, MEEDDM, 2010). Ainsi depuis leur 8^{ème} programme, les agences de l'eau ont mené des politiques contractuelles intégrant différents leviers d'action au sein d'un territoire (Brun, Frey, 2011).

⁶ Source : données du Ministère chargé de la santé (document : Protéger les captages destinés à la production d'eau potable - Bilan 2009)

⁷ Les citations d'entretiens ou informations provenant uniquement d'entretiens seront signalées dans la suite par le signe "#"

Parmi les différents outils mobilisables dans un plan d'action agricole, l'article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 en a créé un nouveau : le dispositif des zones soumises à contrainte environnementale (ZSCE), qui est destiné à venir en complément des périmètres de protection, afin de lutter contre les pollutions diffuses⁸. Le processus des ZSCE se déploie en trois grandes étapes :

- la définition, sur la base de critères hydrogéologiques et d'un diagnostic des pressions agricoles, de l'AAC et des ZSCE en tant que telles, qui sont des zones particulièrement sensibles au sein de cette AAC

- la définition, en concertation avec les acteurs locaux concernés, d'un programme d'actions agricoles à mettre en œuvre sur ces ZSCE. Le programme d'actions fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Les agriculteurs peuvent souscrire à ces mesures de façon volontaire et recevoir des compensations pour leur mise en œuvre (principalement via des mesures agro-environnementales).

- si dans un délai de trois ans les objectifs fixés par le programme d'actions ne sont pas atteints, le préfet peut prendre la décision de rendre obligatoires certaines mesures ou la totalité du programme.

C'est donc un outil hybride, qui associe une phase de concertation et de volontariat à une perspective réglementaire. On peut se demander quelle est la logique d'action derrière cette association. Avant de se pencher sur cette question, il est pertinent d'examiner la place de la concertation et du réglementaire dans d'autres dispositifs de lutte contre les pollutions agricoles, afin de voir en quoi les ZSCE s'en distinguent.

1.1.2. Différents outils de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole en France

Depuis le début des années 90, différents dispositifs agri-environnementaux ont été mis en place pour tenter de diminuer les pollutions d'origine agricole, en s'appuyant sur une combinaison d'approches réglementaires, contractuelles ou d'accords volontaires (Salles, 2006).

La directive « nitrates » de 1991 impose aux Etats membres de l'Union Européenne d'identifier les eaux souterraines ou superficielles polluées par les nitrates ou susceptibles de l'être, et de désigner les zones vulnérables alimentant ces masses d'eau. Cette directive instaure d'un côté une démarche d'amélioration volontaire des pratiques (code de bonnes pratiques à destination des agriculteurs), et une réglementation sur les zones les plus sensibles (programmes d'actions obligatoires). Cette logique de priorisation de l'action est reprise dans plusieurs dispositifs agri-environnementaux. L'aspect réglementaire de la directive n'a pas forcément été suffisant pour assurer l'atteinte des résultats environnementaux, à cause de programmes d'actions trop peu contraignants⁹.

D'autres dispositifs de lutte contre les pollutions diffuses agricoles ont tenté de sortir d'une logique purement réglementaire. Ainsi, le Plan de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) initié en 1994, avait pour objectif de maîtriser les pollutions grâce à la modernisation des exploitations d'élevage. Il s'appuyait sur une combinaison entre des normes réglementaires, des incitations ou sanctions financières, et des contrats passés avec les agriculteurs (Salles, 2006). L'idée était de donner une certaine flexibilité à l'action publique réglementaire, pour une meilleure acceptabilité par les agriculteurs. Or, c'est justement au nom de cette acceptabilité sociale que de nombreux micro-ajustements de la politique ont été négociés par les organisations agricoles, dénaturant la portée environnementale du dispositif (Salles, 2006).

Une autre logique d'action mise en œuvre dans les années 90 a été la mise en place d'accords volontaires avec les agriculteurs, à travers le programme Ferti-Mieux, fondé sur un principe

⁸ Site internet du MEDDTL (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-preservation-de-la-ressource-en.html>)

⁹ Site internet actu-environnement (<http://www.actu-environnement.com/ae/news/algues-vertes-pollution-agricole-15053.php4>)

« gagnant-gagnant »[#]. L'objectif est d'atteindre des gains environnementaux supérieurs à ceux requis par la réglementation grâce à l'engagement volontaire des acteurs. Seulement, dans ce cas aussi les contraintes environnementales peuvent être négociées pour être mieux acceptées (Salles, 2006).

De plus, le volontariat peut s'avérer limité pour éviter les pollutions agricoles si trop peu d'agriculteurs s'engagent, et la réglementation est difficilement acceptée car elle ne permet pas de compensations financières. Pour sortir de cette contradiction, des tentatives de compensation de mesures obligatoires ont été mises en place au début des années 2000 en Bretagne, pour agir sur des bassins versants en contentieux européens à cause de la teneur trop élevée en nitrates dans leurs eaux[#]. Une Indemnisation Compensatoire de Couverture des Sols (ICCS) a ainsi été établie de façon dégressive sur cinq ans pour aider financièrement les agriculteurs à qui il était imposé de planter une culture intermédiaire piège à nitrates pendant la période de lessivage.

La lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole a ainsi mobilisé depuis plus de vingt ans différents outils, dont l'efficacité apparaît limitée au vu des faibles résultats environnementaux[#]. L'objectif d'atteindre un bon état des masses d'eau en 2015 imposé par la DCE semble ainsi compromis. C'est en réaction à cette situation que le nouvel outil juridique des ZSCE a été institué par la LEMA de 2006 pour protéger efficacement les captages d'eau potable (Brun, Frey, 2011). Cet outil reprend plusieurs mécanismes des précédents dispositifs agri-environnementaux, en cherchant un équilibre entre concertation et réglementation[#].

I.2. Le dispositif des zones soumises à contraintes environnementales : théorie d'action et bilan de la mise en œuvre

La DCE est une directive fondée sur une obligation de résultats, ce qui oblige les Etats membres à déployer des mesures efficaces pour garantir l'obtention des objectifs communautaires. La puissance publique est donc partagée entre cette contrainte de résultats et le souci d'éviter une réaction agricole trop forte. La théorie d'action du dispositif des ZSCE vise à concilier ces deux aspects.

I.2.1. Théorie d'action des ZSCE : concilier acceptabilité des agriculteurs et garantie de résultats

a. Associer concertation et réglementation

La conception du dispositif ZSCE s'est appuyée sur le constat que la réglementation ou les démarches volontaires seules ne fonctionnent pas[#].

En effet, la puissance publique a pris conscience de la difficulté d'imposer de façon unilatérale les contraintes ou les changements de comportements que nécessite l'action environnementale (Jégouzo, 2008). L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre d'ailleurs le droit des citoyens à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Dans ces conditions, il est difficilement envisageable de concevoir une politique de protection des captages dont la concertation serait absente. Les textes réglementaires encadrant le dispositif ZSCE traduisent ce souci d'impliquer les acteurs concernés. Ainsi, l'article L.114-1 du code rural impose au préfet d'établir les programmes d'action pour les ZSCE « *en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements et les représentants des propriétaires et des exploitants des terrains* ».

Si le passage par la concertation apparaît donc comme obligatoire, les politiques antérieures de lutte contre les pollutions diffuses montrent qu'il ne garantit pas pour autant un bon résultat[#]. C'est pourquoi le dispositif des ZSCE a été doté d'un volet réglementaire[#]. Le guide méthodologique, publié par les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie, pour la mise en œuvre de plans d'actions agricoles sur les aires d'alimentation de captages (2010) précise que l'outil réglementaire ZSCE doit être mobilisé « *dans la perspective d'assurer une action avec une garantie de résultat* ».

Seulement, cette possibilité de recours au réglementaire est considérée comme facultative, c'est un filet de sécurité qui permet de s'assurer de la mise en place des mesures, mais l'application volontaire des programmes d'action ZSCE est privilégiée[#]. Un autre objectif poursuivi par l'association entre concertation et réglementation est d'assurer la pérennité des projets, fondamentale pour l'atteinte des objectifs environnementaux, par l'implication des acteurs ou le passage à l'obligatoire si cela s'avère nécessaire.

La conception du dispositif ZSCE et de son pilotage a aussi pour objectif d'assurer l'action sur les captages et l'appropriation du dispositif par les acteurs. En effet, si ce sont les préfets et les services de l'Etat qui sont à l'origine de la mise en œuvre du dispositif, la circulaire sur les ZSCE de mai 2008 précise que les collectivités doivent être fortement impliquées dans la démarche en étant les maîtres d'ouvrage du projet, afin de remplir le « rôle d'interlocuteur privilégié avec les services de l'Etat et l'ensemble des acteurs territoriaux concernés ». Faire reposer le dispositif sur l'Etat vise à dépasser le manque de volonté politique d'agir sur les captages dont font parfois preuve les collectivités[#]. En même temps, placer ces dernières au cœur du dispositif a pour objectif de permettre une appropriation en interne de la problématique de protection des AAC, et d'assurer un bon dialogue avec les autres acteurs locaux.

Enfin, le dispositif ZSCE repose sur le raisonnement suivant : la concertation des acteurs concernés assure une bonne appropriation et l'acceptabilité des objectifs et des mesures, qui elles-mêmes garantissent l'efficacité environnementale. Une ZSCE réussie ne doit normalement pas déboucher sur du réglementaire[#].

Les compensations financières qui accompagnent le dispositif ZSCE sont aussi un moyen d'assurer l'acceptabilité et par conséquent l'efficacité environnementale.

b. Orienter un changement des pratiques agricoles par des compensations financières

Le dispositif ZSCE ne vise pas à modifier l'usage des sols mais bien à orienter les pratiques agricoles vers un plus grand respect de l'environnement. Le levier des incitations financières utilisé dans la majorité des dispositifs agri-environnementaux est donc conservé dans un cadre contractuel qui associe des MAE aux mesures d'un programme d'actions ZSCE, dans la première phase de sa mise en œuvre. Un des points clés du dispositif réside dans la question de la compensation des mesures si le programme d'actions devient obligatoire. Normalement, une mesure obligatoire ne devrait pas être compensée, ce qui doit inciter les agriculteurs à choisir la voie de la contractualisation volontaire. Seulement, toujours dans un souci d'acceptabilité, des réflexions sont en cours au sein des ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie pour assurer la compensation de mesures obligatoires[#], en s'appuyant sur des Indemnités Compensatoires de Contraintes Environnementales (ICCE) prévues dans le programme de développement rural européen. Ces compensations seraient néanmoins inférieures à celles accessibles dans le cadre des MAE pour encourager la voie contractuelle[#].

Si les ZSCE visent à encourager un changement de pratiques agricoles, elles ont aussi pour particularité de concentrer l'action sur des zones sensibles.

c. Prioriser l'action pour mieux répondre à l'urgence environnementale

L'article R.114-1 du code rural définit les zones pouvant être concernées par le dispositif ZSCE comme certaines zones d'érosion, des zones humides d'intérêt environnemental particulier ou des zones de protection des AAC. La circulaire de mai 2008 précisant les conditions d'application du décret relatif à certaines ZSCE définit plusieurs cas prioritaires pour lesquels il est recommandé de mobiliser le dispositif, comme les situations où les enjeux environnementaux ont une traduction en termes de risques sur la santé ou la sécurité des populations, les contentieux européens et situations présentant un risque de contentieux, ou les aires d'alimentation de captages identifiées comme prioritaires.

Ces dernières sont issues du processus du Grenelle de l'environnement. En effet, le Comité Opérationnel Eau du Grenelle a identifié la protection des ressources en eau potable comme un objectif prioritaire. A l'issue du Grenelle, 507 captages ont ainsi été désignés comme devant être protégés en priorité, sur la base de l'état de la ressource vis-à-vis des pollutions agricoles, le caractère stratégique de la ressource pour la population desservie, et la volonté de reconquérir certains captages abandonnés¹⁰. L'objectif affiché d'établir des plans d'actions sur ces captages, pour assurer leur protection effective d'ici 2012 a été très vite associé à la mobilisation de l'outil ZSCE. En effet, les préfets et leurs services ont été incités à utiliser en priorité le dispositif ZSCE sur les captages « Grenelle » (courrier aux préfets du 26 mai 2009), même si le recours à cet outil ne revêt pas un caractère obligatoire (MAAP, MEEDDM, 2010).

La logique derrière cette priorisation est d'agir là où l'urgence est la plus forte, pour ensuite étendre le dispositif à d'autres captages, notamment les captages prioritaires identifiés dans les SDAGE (Schémas Directeurs D'Aménagement et de Gestion de l'Eau).

Enfin, la théorie d'action du dispositif ZSCE cherche à assurer l'acceptabilité sociale de la part des agriculteurs en passant par une phase de concertation et de volontariat appuyée par des compensations financières, mais elle vise aussi à garantir l'obtention de résultats, en permettant un passage au réglementaire, avec une éventuelle compensation des mesures obligatoires

Nous avons schématisé cette théorie d'action et les résultats qui étaient attendus de sa mise en œuvre dans la figure 1.

La partie gauche du schéma, entourée en bleu, détaille les différents points de la théorie d'action et les résultats qui en étaient attendus. Les cadres verts reprennent l'idée de l'association entre concertation et réglementation (cf partie II), les cadres rouges l'idée d'un dispositif porté par l'Etat et animé par les collectivités, qui doit permettre l'action et l'appropriation locale (cf partie III.1). Les cadres oranges reprennent eux la logique de ciblage de l'action (III.2 et III.3), les cadres violets les effets des compensations financières (III.2).

Les études de terrain et les entretiens nationaux nous ont permis de dresser un bilan de la mise en œuvre des ZSCE et de comparer les résultats attendus avec les résultats observés.

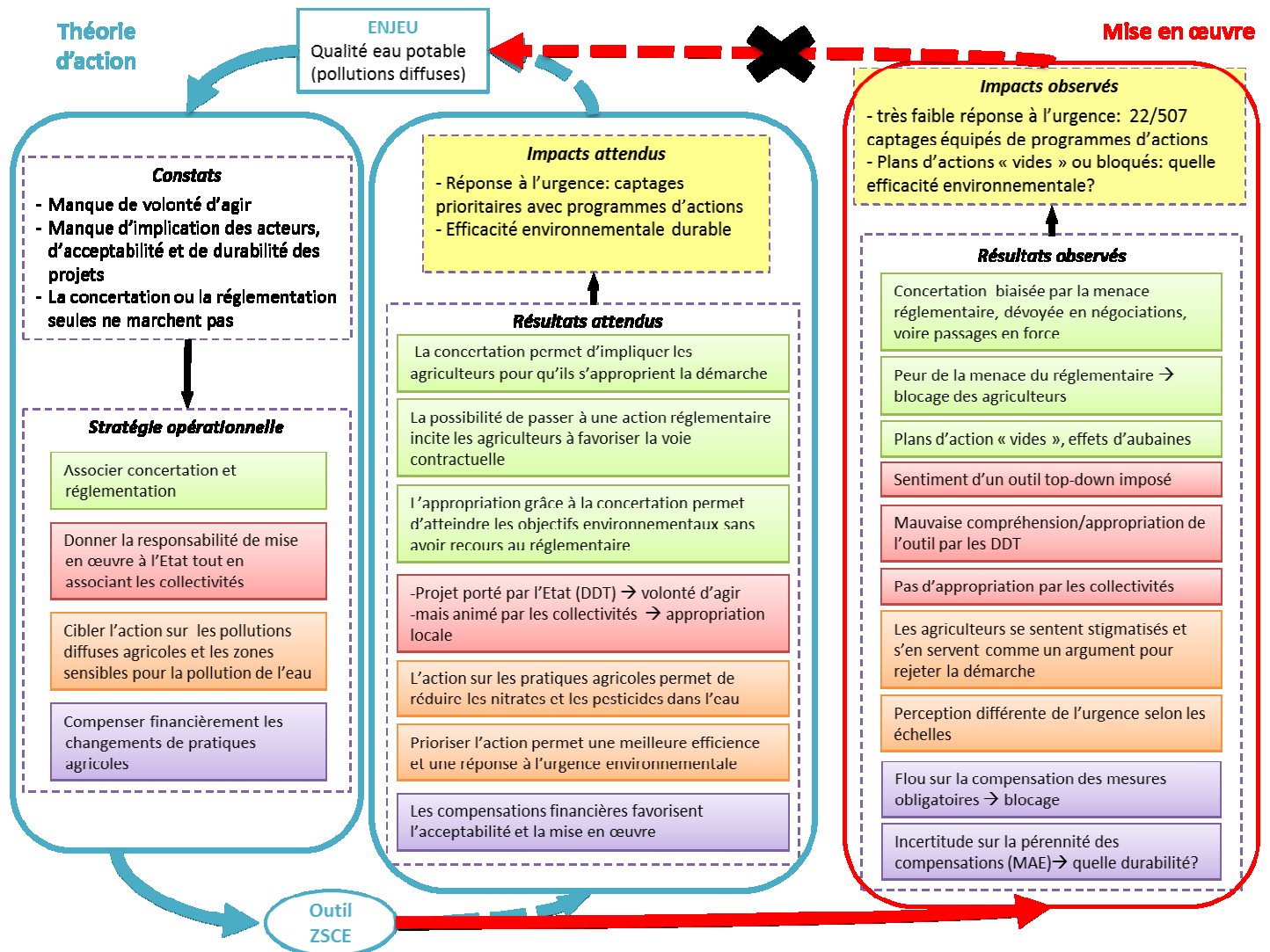
1.2.2. Un bilan de mise en œuvre plutôt mitigé pour les ZSCE

Actuellement, seuls 22 arrêtés de programmes d'actions ZSCE ont été pris sur les 507 captages Grenelle visés prioritairement[#]. Ce bilan plutôt négatif est à nuancer car le suivi de la mise en œuvre du dispositif est délicat : les Directions Départementales des Territoires (DDT) ne font pas forcément remonter toutes les informations au ministère chargé de l'écologie responsable du suivi, certains programmes d'actions peuvent être conclus sans passer par un arrêté[#]. De plus, le processus est relativement récent, il est donc difficile de tirer des conclusions définitives sur sa mise en œuvre.

Néanmoins, notre étude sur le terrain de deux AAC où le dispositif ZSCE est en cours ou déjà mis en place nous a permis d'identifier un certain nombre de freins dans l'application de la procédure. La partie droite de la figure 1, entourée en rouge, résume ces points de tension. Les entretiens menés au niveau national ont permis de compléter la liste des freins identifiés, de voir s'ils étaient généralisables et s'ils avaient été anticipés. La suite de notre travail s'attache à tenter de comprendre comment les décalages entre résultats attendus et observés sont apparus lors de la mise en œuvre du dispositif ZSCE.

¹⁰ Site internet du MEDDTL (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-preservation-de-la-ressource-en.html>)

Figure 1 : Le dispositif ZSCE : théorie d'action, résultats et impacts attendus



II. ZSCE : une concertation peu mobilisatrice et détournée

Le dispositif ZSCE prévoit des phases de concertation des acteurs du territoire pour faire émerger une délimitation de l'AAC et un programme d'actions. Cette concertation devait permettre un meilleur engagement des parties prenantes et une plus grande appropriation des enjeux afin d'aboutir à une politique efficace sur le plan environnemental[#]. L'objet de cette partie est d'étudier l'écart entre la théorie d'action relative à l'association du règlementaire et de la concertation (cf. les cadres verts de la figure 1) avec les résultats observés sur le terrain.

Quelle forme de concertation a été prévue lors de la conception de l'outil ZSCE ? Derrière la concertation se cache en effet des mots divers (consultation, co-construction, négociation...) qui peuvent donner lieu à des interprétations très différentes lors de la mise en place du dispositif. Quels sont les acteurs de cette concertation et se sont-ils mobilisés ? Enfin, quelle forme de concertation a lieu en pratique et comment est-t-elle ressentie par les différentes parties prenantes ?

II.1 Concertation envisagée dans la théorie d'action des ZSCE

II.1.1. Concertation prévue dans les textes règlementaires relatifs aux ZSCE : flou et contradictions

Selon l'Article R. 114-7 du Code Rural, relatif aux ZSCE, le Préfet doit soumettre « un projet de programme d'action aux consultations prévues par l'Article R.114-3 ».

Dans la circulaire relative aux ZSCE (2008), c'est le « cadre négocié et contractuel » de la mise en œuvre des programmes d'action qui est mis en avant. Les services de l'Etat doivent quant à eux organiser une « consultation » lors de la définition du programme d'action. Cette étape ainsi que le suivi et la mise en œuvre du programme d'action doit se faire « en concertation étroite avec le maître d'ouvrage identifié et avec l'ensemble des acteurs territoriaux ». Il est en effet préconisé de désigner un maître d'ouvrage, le plus en amont possible de la procédure ; ce dernier aura un « rôle d'interlocuteur privilégié avec les services de l'Etat et l'ensemble des acteurs territoriaux concernés ». Il peut s'agir d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un syndicat mixte. Il est au centre du processus de concertation. C'est en revanche le rôle du Préfet de département d'organiser la concertation entre les services déconcentrés relevant de différents ministères et de coordonner leurs actions. Un animateur de la concertation doit aussi être désigné lors de l'élaboration du plan d'actions, il peut s'agir du maître d'ouvrage ou d'un prestataire externe (chambre consulaire, association par exemple). Au final, le porteur de la démarche de concertation ne nous semble pas clairement identifié entre les services de l'état et les collectivités.

Le guide méthodologique pour la mise en œuvre des plans agricoles sur les aires d'alimentation de captage de Juin 2010 présente les acteurs à mobiliser pour mettre en place un plan d'action agricole (dans le cas des ZSCE notamment). L'accent est mis sur l'importance d'une « construction collective », une co-construction pour faire émerger un « diagnostic partagé ». Un Comité de Pilotage doit pour cela être créé regroupant l'ensemble des acteurs du territoire : maître d'ouvrage, financeurs, services de l'état et représentants des activités du territoire ainsi qu'associations de protection de la nature et de consommateurs. Le maître d'ouvrage organise la concertation. L'implication des agriculteurs doit se faire dès le début du processus (études préalables, définition du périmètre de l'AAC).

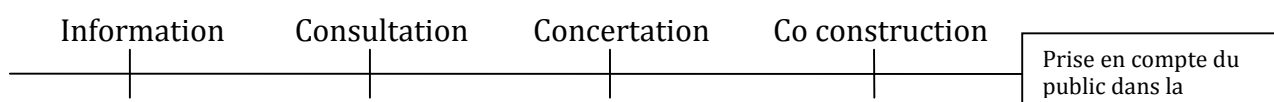
On distingue donc certaines contradictions entre les différents textes : selon le Code Rural, il s'agit d'une consultation, dans la circulaire, il s'agit d'une concertation négociée et de consultation alors que dans le guide méthodologique une co-construction est préconisée. Il en résulte un flou sur la manière dont les acteurs doivent être impliqués dans le projet. Pour certains, ces termes sont considérés comme des équivalents alors qu'ils sont compris par d'autres comme très différents.

Chacun peut alors interpréter différemment quelle concertation est prévue dans le dispositif ZSCE, ce qui peut entraîner des tensions lors de la mise en œuvre. Une clarification sur les termes et sur la forme de concertation prévue et sur sa place dans le processus de décision, nous semble donc essentielle afin que les acteurs comprennent, dès le départ, les objectifs du processus engagé.

Il est aussi à noter qu'il n'y a pas de définitions formelles dans les textes juridiques ni de la concertation ni des autres termes mentionnés.

Dans la suite de ce rapport, nous ferons une distinction entre le terme *participation*, qui suppose une forme très large d'implication des parties prenantes (enquêtes publiques, mise en ligne de projet de loi) et les autres termes utilisés ci-dessus. L'*information* est le stade le plus bas de prise en compte du public, ensuite vient la *consultation* (on demande l'avis du public par internet ou par des réunions publiques), il y a ensuite la *concertation* (discussion entre les acteurs du territoire, qui peut aller jusqu'à l'élaboration d'un projet commun dont les politiques s'inspirent pour construire une politique), et enfin la *co-construction* (élaboration par toutes les parties prenantes d'une politique les concernant). La figure 2 synthétise la gradation entre ces termes.

Figure 2 : Les différentes formes d'implication du public dans la décision publique



II. 1.2. Les attentes des processus basés sur la concertation

Le recours à la concertation semble aujourd'hui indispensable pour assurer le succès d'une politique environnementale (cf Partie I). Le caractère pragmatique et flexible de ces procédures permet de construire des politiques qui répondent mieux aux attentes de la société. Cette nouvelle forme de gouvernance cherche à susciter un engagement plus fort des acteurs du territoire pour une meilleure appropriation et une meilleure efficacité des politiques. Ces aspects sont d'autant plus nécessaires dans le cadre des politiques relatives aux pollutions diffuses d'origine agricole car l'engagement du monde agricole et leur acceptabilité est la clé de la réussite de la politique. C'est la raison pour laquelle, la concertation est un élément qui s'est imposé lors de la construction du dispositif ZSCE afin de faire émerger un engagement contractuel et volontaire dans le cadre d'un plan d'action sans que ce dernier ne devienne automatiquement obligatoire.

Les vertus de la concertation ont aussi été identifiées dans le cadre de la continuité écologique. Dans son ouvrage, Denis Salles présente les « vertus de la négociation contractuelle dans le cas des contrats de rivière ». S'appuyant sur un accord collectif issu d'une négociation explicite entre les parties prenantes, leur efficacité serait supérieure par rapport aux autres politiques. Il y a deux types de contrats de rivière. Dans le premier cas, « la négociation repose sur le mode d'une concertation et d'un compromis conjecturel limité aux différents médiateurs sectoriels présents dans le Comité de rivière ». Dans le second cas, la procédure émerge en l'absence de demande sociale. L'administration possède déjà la solution du problème mais espère que la concertation permettra de révéler les problèmes qui ne demandent qu'à s'exprimer. L'effort se concentre alors pour mobiliser les différents acteurs ; le temps de la concertation peut alors être très long. Les contrats de rivière sont attractifs car ce sont des processus souples avec une faible assise juridique, ils sont considérés comme des processus plus fluides. Il y a une « montée de la négociation explicite et généralisée comme mode de régulation dominant ». Mais ces processus ont des limites : « filtrage, cooptation, par la domination des coalitions classiques » à savoir les socioprofessionnels, les politiques ou

l'administration. Ces limites qui ont aussi été constatées dans le cas des ZSCE, vont désormais être présentées.

II.2 Quel est le jeu des acteurs de la concertation ?

Un des premiers problèmes lié à l'organisation de la concertation dans le cadre des ZSCE vient de la mobilisation des acteurs et de leur rôle mal établi à cause d'une définition floue des règles du jeu.

II.2.1 Un manque de mobilisation de certains acteurs

La concertation se fait en effet principalement entre les exploitants agricoles, souvent représentés soit par une association ou par un syndicat, les services de l'état (DDT, DREAL) et l'Agence de l'Eau, qui apporte les financements. Il n'y a donc pas de porteurs d'enjeux autres que sectoriels[#].

Lors de l'élaboration des plans d'action des ZSCE, les associations de consommateurs ainsi que les acteurs porteurs d'enjeux environnementaux sont souvent absents ou s'impliquent peu dans le processus de concertation. L'arène de concertation est finalement peu ouverte. L'absence ou la formation trop tardive d'un comité de pilotage a notamment été constatée sur le terrain lors des études de cas à Châteauroux et semble être un constat assez général qui est ressorti dans la plupart de nos entretiens pour expliquer les difficultés des acteurs à se mobiliser dans le cadre de la concertation. Dans le cas du captage de Châteauroux par exemple, les agriculteurs pensent avoir été associés trop tard au dispositif ZSCE (après la délimitation de l'AAC) ce qui a provoqué de fortes tensions dans la suite de la concertation. Pour que l'engagement des acteurs soit durable, une confiance mutuelle doit s'installer dans le processus de concertation, les débats doivent se faire dans la transparence et les responsabilités de chaque acteur doivent être clairement affichées (MAAP, MEEDM, 2010). De par l'absence d'un comité de pilotage clair, les discussions se font de façon moins transparente et certains acteurs ont l'impression de voir leur légitimité bafouée par le fait qu'ils soient absents à certains temps de la concertation. Les agriculteurs ont l'impression d'être impliqués beaucoup trop tard dans le processus, et les services de l'Etat n'ont pas toujours les moyens (en termes de personnel et au niveau matériel) de participer à toutes les discussions ayant lieu souvent en parallèle[#].

Il nous semble donc important en vue d'une amélioration dans la mise en place du dispositif qu'un des acteurs prenne en charge la formation d'un Comité de Pilotage sur chaque captage prioritaire en y incluant toutes les catégories d'acteurs du territoire et en veillant en particulier à l'implication d'une association de protection de l'environnement. Ceci pourrait être le rôle des DDT par exemple. C'est dans ce Comité de Pilotage que serait annoncée la volonté de mettre en place une ZSCE dès le début du projet.

II.2.2. Des acteurs de la concertation au rôle ambigu

Les rôles de certains acteurs de la concertation peuvent parfois présenter une certaine ambivalence. Ceci est par exemple le cas des Agences de l'Eau[#]. Elles sont tout d'abord financeurs et jouent donc un rôle important dans l'élaboration et l'acceptation des plans d'action par le monde agricole. Mais d'autre part, les Agences de l'Eau veulent se donner un rôle de médiateur et d'aide à la résolution de conflits. Ce rôle peut-être un plus pour la concertation, mais est très délicat à assumer: elles participent à la concertation dans un souci d'efficacité environnementale et elles apportent les financements.

Une autre ambiguïté est liée à l'animation de la concertation, le maître d'ouvrage peut s'en charger ou bien la déléguer à un prestataire externe. Il s'agit donc souvent d'un des acteurs du territoire qui en a la charge alors qu'il a ses propres enjeux à défendre. C'est par exemple le cas des Chambres d'Agriculture, qui nous ont parlé de « schizophrénie » pour décrire leur position lors des études de

cas de Bourges et Châteauroux[#]. De par leur position de représentantes du monde agricole, certains craignent que les programmes d'actions soient alors peu contraignants. Dans son ouvrage, Denis Salles dénonce déjà dans le cas du PMPOA le développement d'un « marché de la prestation de l'expertise technique » et le « quasi-monopole » sur la prestation des chambres d'agricultures qui auront alors tendance à réduire le volet agronomique de l'étude « sur laquelle reposait pourtant les garanties de l'objectif environnemental ». Il pourrait être intéressant qu'un acteur externe prenne en charge l'animation de la concertation (bureau d'études par exemple). Le choix d'une Chambre d'Agriculture présente toutefois un intérêt tout d'abord en vue d'une meilleure communication avec les agriculteurs mais aussi de par leur connaissance du terrain et des enjeux du territoire.

II.3 Une concertation dévoyée ?

La concertation qui s'organise dans le cadre du dispositif ZSCE se révèle assez différente de ce qui était prévu dans la théorie d'action de ce dispositif. Elle est en fait détournée et dominée par certains acteurs du territoire.

II.3.1 Une concertation centrée sur les choix techniques

Tout d'abord, la concertation porte très peu sur les objectifs. Pourtant, ce serait un élément important pour garantir un engagement sur la durée[#]. Les acteurs pourraient en effet participer à l'élaboration d'un véritable « projet de territoire[#] » ce qui permettrait une réflexion sur les enjeux, les besoins et les contraintes de chacune des parties prenantes. Ce constat nous a été rapporté par de nombreux interlocuteurs lors des entretiens, aussi bien des services de l'Etat, que des agriculteurs ou des ONG.

La concertation se déroule plutôt sous la forme de négociations bilatérales et portent plutôt sur les choix techniques des mesures du plan d'action. Les discussions sur les mesures agronomiques doivent cependant garder une place importante dans la concertation puisque ce sont ces mesures qui seront à appliquer par le monde agricole[#], et que les agriculteurs peuvent être considérés comme des experts sur la faisabilité des mesures.

II.3.2 Quelle forme de concertation a lieu ?

Dans le rapport d'évaluation sur l'Agence de l'Eau Rhône Alpes Méditerranée & Corse du bureau d'études AScA « Évaluation des démarches de gestion quantitative concertée de la ressource en eau » (2006), plusieurs formes de concertations sont présentées, selon les acteurs présents :

- la *négociation institutionnelle*, entre les services de l'Etat
- le *démarchage auprès des acteurs*, lorsqu'il y a un faible engagement préalable des acteurs. La concertation se transforme alors en un effort de sensibilisation et de persuasion des acteurs.
- la *délibération locale* qui associe des acteurs variés, souvent pilotée par les élus

Ces différentes formes ne sont pas indépendantes, elles peuvent avoir lieu de façon simultanée ou successive. La concertation institutionnelle est notamment très utile pour que les différents services aient la même vision des objectifs à atteindre, de leurs responsabilités, et pour avoir une cohérence entre les différentes politiques.

Dans le cas des ZSCE, la négociation institutionnelle est peu avancée ; un manque de dialogue est parfois observé sur le terrain entre les services de l'état (Agence de l'Eau et DDT[#]), ce qui peut avoir pour conséquence quelques incohérences. Nous avons aussi pu observer des tensions entre les services de l'Etat et les Agences de l'eau, qui tout en travaillant ensemble, peuvent parfois voir leurs rôles se superposer en ayant des logiques d'action et des moyens différents[#]. Il nous a par exemple été rapporté des difficultés d'articulation entre les ZSCE et les outils des Agences. Lors de l'étude de cas réalisée à Châteauroux, des difficultés existaient dans la coordination de la DDT et de l'Agence de

l'Eau sur l'outil à mettre en place : ZSCE et/ou Contrat Territorial. L'Agence de l'Eau imposait un Contrat territorial pour renouveler les MAE alors que la DDT privilégiait la mise en place de la ZSCE en utilisant les MAE pour inciter à la mise en place d'un plan d'action. Il nous semble donc important d'effectuer une harmonisation entre les outils des Agences et les ZSCE et qu'une véritable négociation sur les objectifs s'installe entre DDT et Agences de l'Eau.

Dans les cas où il y a une urgence (cas de contentieux européen, pas d'autres possibilités d'approvisionnement par exemple), la négociation institutionnelle semble être la seule qui a lieu. Lors des cas de contentieux européens portant sur les AAC du bassin versant breton, il semble que le plan d'action se soit fait sans concertation[#] (c'est le ressenti d'une des personnes interrogée : plan d'action déjà pré établi par les services de l'Etat) pourtant un temps pour la concertation est toujours prévu même en cas d'urgence (circulaire ZSCE, 2008).

La concertation aboutit souvent à un compromis pour le choix des mesures étant dans le plan d'action[#]. Il peut alors se produire une appropriation stratégique des enjeux environnementaux par l'organisation professionnelle agricole et la catégorie d'agriculteurs « éco-opportunistes »[#]. La concertation a pour effet de dénaturer la finalité environnementale et dans le cas des ZSCE il semble que les plans d'action aient une portée environnementale très limitée[#] (cf. partie IV). La concertation se transforme en une « recherche de micro ajustements » qui s'avère plus « opérationnelle qu'une opposition frontale » (Salles, 2006). La présence forte d'une association de protection de l'environnement pourrait permettre d'élargir les discussions aux objectifs et aux enjeux du territoire et de veiller à la place des enjeux environnementaux dans les plans d'action.

Dans le cas des ZSCE, la concertation aboutit donc souvent à des négociations bilatérales (agriculteurs face aux DDT et Agence de l'Eau), associe peu les autres acteurs du territoire et est souvent marquée par des acteurs dont la position est ambivalente et les responsabilités mal établies.

Ces constatations peuvent aussi être faites dans le cas de la continuité écologique. En effet, la concertation prévue pour le classement des cours d'eau prioritaires et pour les aménagements à réaliser sur les ouvrages se fait aussi principalement de façon bilatérale : entre les services de l'Etat et les propriétaires d'ouvrages[#]. La concertation avec les autres usagers de l'eau est prévue mais s'effectue rarement, sauf dans les cas où une Commission Locale de l'Eau est présente (dans le cas de l'élaboration d'un SAGE sur le territoire) et dans les cas où les collectivités ou l'Etat sont propriétaires des moulins. En général, il n'y a dans cette thématique pas d'acteurs dont la force est aussi grande que celle du monde agricole. En effet, en général, les Associations des Moulins tendent à s'organiser mais leur influence reste relative. On observe parfois un « effet d'entraînement » entre les agriculteurs et les Associations de Moulins car les agriculteurs ont souvent des intérêts dans cette thématique (utilisation de l'eau pour l'irrigation par exemple) et cherchent à mobiliser les propriétaires, quant ils ne sont pas eux même propriétaires.[#]

L'originalité de l'instrument ZSCE (plan d'action contractuel négocié avec passage au réglementaire le cas échéant) semble plutôt être finalement perçu comme un point faible de l'outil, alors que tous les interlocuteurs reconnaissent l'intérêt théorique de cette démarche. Le réglementaire est vu comme une menace qui biaise la concertation. Les agriculteurs auront en effet intérêt à accepter les mesures les moins contraignantes, surtout qu'il existe une forte incertitude sur le financement lors du passage au réglementaire (cf. partie III, IV). Il y a donc un détournement de la concertation non seulement au niveau de son contenu mais aussi au niveau des objectifs que lui assignait la théorie d'action.

Ces observations peuvent se généraliser à la question de la continuité écologique. La concertation peut aussi y aboutir à un « consensus mou »[#]. Par exemple, les règlements des SAGE sont certes opposables mais peu contraignants. Lors du classement des cours d'eau en liste de priorité, la concertation se limite souvent à une simple information des propriétaires.[#]

Enfin, la concertation devrait faire émerger des propositions de la part des acteurs du territoire. Pourtant, il est prévu que les DDT pré établissent déjà un plan d'action, ce qui est à nouveau susceptible de biaiser la concertation, ou en tout cas d'être mal vécu par les agriculteurs qui se sentent mis devant le fait accompli, comme nous avons pu l'observer à Bourges. Il a aussi été prévu lorsque le dispositif ZSCE a été créé que certaines mesures du plan d'action soient imposées (Code de l'Environnement Article L.211.3 n°7). Ces mesures sont : « l'implantation de prairies permanentes extensives ou de culture ligneuses sans intrants ou, à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse ». Le passage à cette forme de plan d'action risque de biaiser encore plus la concertation et de provoquer des tensions d'autant plus que l'outil actuel n'est pas encore approprié par les différentes parties prenantes[#].

III. D'autres difficultés d'appropriation et d'acceptabilité de l'outil ZSCE

Assurer l'appropriation et l'acceptabilité de la démarche par les acteurs est au cœur de la théorie d'action du dispositif ZSCE (cf. partie I). La partie précédente a montré que le déroulement de la concertation ne permettait pas forcément d'atteindre cet objectif. Nous allons maintenant étudier d'autres facteurs qui freinent l'appropriation et l'acceptabilité.

Comme illustré dans la figure 1, des flous sont liés à la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités ; les agriculteurs se sentent stigmatisés par le ciblage des pollutions diffuses ; les doutes sur l'avenir des compensations financières peuvent être source de blocage et la perception différente de l'urgence à agir selon les acteurs peut être un frein à la mobilisation.

III.1. Les freins liés au pilotage et à la gouvernance

III.1.1. Les difficultés liées la coordination entre services de l'Etat

Le Ministère de l'Ecologie est en charge du suivi de la procédure ZSCE et est relayé en local par les DREAL et les DDT, qui coordonnent le processus et l'élaboration du programme d'action, mais qui ont aussi un rôle de soutien logistique, technique et qui font remonter au ministère les raisons des éventuels blocages et le nombre d'arrêtés ZSCE établis. Il y a donc un besoin de compétences et de moyens dans les services déconcentrés pour gérer ce nouvel outil[#]. Ces derniers sont soumis à une diminution de personnel et les changements de poste des fonctionnaires en charge des dossiers nuisent à la continuité du suivi de la question[#]. D'autant plus que suite à la fusion des services dans les DDT, des postes spécialisés en environnement et en gestion de l'eau basés sur une approche technique deviennent moins nombreux[#]. Des cultures et des backgrounds souvent différents entre des profils spécialisés en agriculture ou en environnement peuvent mener à des compréhensions divergentes des enjeux[#]. Le fait que les ressources humaines des services de l'Etat s'amointrissent pose des difficultés aux collectivités qui pourraient s'appuyer sur eux pour l'assistance technique[#]. Une autre difficulté rencontrée par les services de l'Etat dans la mise en œuvre des ZSCE est liée à la nouveauté de l'outil. En effet, le dispositif est innovant et récent avec une portée juridique (l'écriture des arrêtés), ce qui nécessite du temps de formation et d'explication. La pédagogie par la publication et la diffusion de guides méthodologiques et d'autres documents de formation et d'explication est en cours pour que les services de l'Etat et les autres acteurs puissent se l'approprier. La demande de formation est toujours très forte[#].

Cet effort de pédagogie est nécessaire car la mise en œuvre de l'outil ZSCE souffre parfois d'une mauvaise communication entre l'administration centrale et les services déconcentrés[#]. En tant qu'outil récemment introduit, nous avons observé que des malentendus peuvent mener à des interprétations différentes des textes originaux (décret, circulaire) et du guide méthodologique par les acteurs concernés. Par exemple, la possibilité du passage au règlementaire du programme d'action après un délai de trois ans n'est pas perçue de manière homogène. Pour les concepteurs et certains acteurs, le recours à une modalité d'application obligatoire n'est qu'une possibilité. Le caractère prioritaire d'un cadre contractuel doit être explicitement communiqué (circulaire ZSCE de mai 2008) afin de favoriser une contractualisation volontaire des agriculteurs et de faciliter le processus de concertation. Pourtant, pour de nombreux acteurs, le volet obligatoire est une composante inhérente de la procédure des ZSCE. Il devient une menace réelle, une épée de Damoclès[#] qui peut bloquer des échanges et des intentions de changements sur le terrain.

En réalité, il est reproché qu'il n'y ait pas eu de pilotage global lors de la mise en place des programmes de protection des captages dans le cadre du Grenelle. Tout a été fait dans l'urgence et les services déconcentrés ont dû se saisir de l'outil ZSCE alors qu'ils n'y étaient pas préparés[#]. La volonté d'agir rapidement a desservi une mise en œuvre efficace au niveau des services déconcentrés.

III.1.2. Les difficultés liées à l'implication du maître d'ouvrage

La réussite de la mise en œuvre des ZSCE et d'un programme d'action collectif et coordonné sur un territoire repose sur une implication forte des collectivités territoriales concernées et du choix d'un maître d'ouvrage local, qui selon la circulaire ZSCE de 2008, peut être une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou un syndicat mixte. Or, les groupements de collectivités en charge de l'alimentation en eau potable hésitent parfois à prendre la responsabilité de devenir maître d'ouvrage par crainte d'un manque de moyens humains ou de compétence technique ou par sentiment que la pollution diffuse est au-delà de leur domaine d'action (Brun et Frey, 2011). Elles ne se saisissent alors pas de la problématique et ont d'autres priorités. Par exemple nous avons pu observer à Châteauroux que la communauté d'agglomération n'osait pas véritablement s'engager dans le processus ZSCE par peur d'un conflit avec les agriculteurs. Cependant, d'autres collectivités se saisissent de la problématique de protection des captages. Ainsi à Bourges, un ingénieur a été engagé pour s'occuper du captage à temps plein et un contrat a été passé avec la chambre d'agriculture pour assurer l'animation du projet.

Dans le cas où aucun maître d'ouvrage n'est identifié, les services de l'Etat devront assurer eux-mêmes la mise en œuvre du programme (circulaire ZSCE). Ceci peut inciter les collectivités à rester en retrait et à laisser l'Etat assumer le portage du dispositif ZSCE, ou au contraire laisser un flou sur la répartition des rôles et empêcher une bonne compréhension et appropriation de l'outil par les collectivités[#].

Dans le domaine de la restauration de la continuité écologique, les rôles respectifs de l'Etat et de ses services sont plus clairs mais les dispositifs mis en place sont moins participatifs sauf dans les cas où il y a un SAGE et une Commission Locale de l'Eau formée[#]. Le Ministère en charge de l'environnement s'occupe du pilotage, la DREAL de bassin est l'acteur principal, selon l'article L 214-7 du Code de l'Environnement. Le Ministère de l'écologie établit les textes des arrêtés de classement des cours d'eau et les listes de classement sont proposées par chaque bassin[#]. Un problème se pose alors pour les petites communes qui disposent de moins de ressources financières que les communes plus grandes. De plus, elles manquent aussi parfois de compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage[#].

Les difficultés au niveau de la gouvernance des ZSCE sont dues non seulement à la conjoncture actuelle difficile dans laquelle se trouvent les services déconcentrés mais aussi aux difficultés d'appropriation d'un dispositif dans lequel la répartition des rôles est floue (pilotage, maître

d'ouvrage, animateur)[#]. Des difficultés d'appropriation par les acteurs du territoire découlent de ce flou.

III.2. Les freins liés aux difficultés d'appropriation de l'outil par les agriculteurs et les organisations professionnelles

III.2.1. Des agriculteurs qui se sentent stigmatisés

L'outil ZSCE cible uniquement les pollutions diffuses d'origine agricole afin d'atteindre un bon état de l'eau potable. L'argument des agriculteurs est alors souvent qu'ils ne sont pas les seuls à émettre des pollutions diffuses dans les nappes d'eau[#]. La SNCF, les industries, et les terrains militaires sont souvent nommés. Ainsi les agriculteurs se focalisent sur l'outil ZSCE qui leur est destiné alors que ce dernier doit s'inscrire dans un ensemble de plans d'actions sur l'aire d'alimentation de captage qui sont quant à eux multi pressions. Ce sentiment de stigmatisation est-il un argument non fondé ou une réalité face à des programmes d'actions non inclus dans des plans d'AAC plus généraux ? N'ayant étudié que peu de captages, nous ne pouvons nous prononcer. Il faut toutefois remarquer que lors de notre étude de cas à Châteauroux l'existence de nombreuses sources de pollutions ponctuelles potentielles a souvent été utilisée comme argument pour montrer que les ZSCE ne sont pas adaptées.

Pour éviter des règlements de comptes en public et un sentiment de stigmatisation encore plus grand, le guide méthodologique du MAAP, MEEDDM (2010) recommande que les réunions avec tous les agriculteurs soient réservées aux réunions techniques. Dans les autres réunions le secteur agricole est représenté par un ou deux agriculteurs (cf. partie II).

L'outil ZSCE renforce souvent ce sentiment de stigmatisation des agriculteurs, qui essaient pourtant aujourd'hui de changer cette image de pollueurs (cf. réaction des représentants agricoles à la campagne de FNE sur les algues vertes). Sauf dans le cas d'agriculteurs particulièrement engagés en faveur de l'environnement, ce sentiment de stigmatisation freine l'appropriation et la naissance d'une volonté d'action chez les agriculteurs.

II.2.2 Des agriculteurs incertains sur l'avenir des compensations financières

L'acceptabilité des contraintes environnementales par les agriculteurs est fortement liée à leur compensation. Pourtant, ils sont aujourd'hui soucieux de l'avenir de ces compensations financières. L'indemnité dans le cadre d'une mesure obligatoire n'est pas précisée en termes de procédure et de montant dans les documents cadres. Pourtant en théorie, il est possible de financer des mesures obligatoires. L'article 38 du règlement (CE) 1698/2005 concernant le soutien au développement rural permet d'attribuer une aide annuelle aux exploitants afin de compenser les coûts supportés et la perte de revenus subie en fonction des désavantages résultant notamment de la DCE. En France, cette possibilité a été mise en place en Bretagne par le dispositif des indemnités compensatoires de couverture des sols (ICCS). Cette possibilité de financement pourrait être mobilisée dans le cas des programmes d'action ZSCE, soit en restant dans le champ de cet article 38, sous réserve d'acceptation par la Commission. Dans tous les cas, les modalités de ces indemnités devraient être définies dans un arrêté interministériel.

Cette incertitude sur le financement des mesures obligatoires est considérée par la majorité de nos interlocuteurs comme un des freins principaux à la mobilisation des agriculteurs. Ceux-ci craignent d'entrer dans ce dispositif ZSCE et de perdre l'indemnisation de leurs efforts environnementaux. Les discussions sur ces compensations devraient rapidement aboutir pour

remédier à ce vide juridique et administratif car certains programmes d'actions vont commencer à arriver au terme des 3 ans de mesures volontaires.

III.2.3. Un outil qui se superpose aux démarches volontaires déjà présentes

Nous avons vu qu'en théorie le dispositif réglementaire ZSCE n'est pas le seul outil qui puisse être utilisé sur les aires d'alimentation des captages « Grenelle ». La décision d'utiliser cet outil doit prendre en considération l'efficacité environnementale des outils et démarches déjà présents sur le territoire. S'il n'y a aucune démarche engagée, les services de l'état doivent chercher à ce que soient mises en place des ZSCE. Par contre, s'il y a déjà une démarche engagée sur le captage, il n'y a pas besoin de l'outil ZSCE à condition « que la dynamique soit satisfaisante ou que la concertation locale soit bien engagée ou que le niveau d'exigence de cette démarche permette de mettre en place une protection effective des captages dans les délais prévus » (MAAP, MEEDDM, 2010). En tout cas, le choix de l'outil devrait dépendre à chaque fois du contexte.

Les représentants locaux des agriculteurs remettent en question quasi systématiquement l'utilisation de l'outil ZSCE quand des démarches volontaires préexistent. L'intervention de l'Etat dans des systèmes de gestion qu'ils pensent adéquat est mal perçue par les exploitants agricoles, et n'encourage pas leur investissement dans la concertation et les actions volontaires. Ce constat a notamment été fait lors de notre étude de cas à Châteauroux, où une démarche volontaire qui semblait efficace avait été engagée et où l'arrivée du dispositif ZSCE a provoqué des tensions et un véritable blocage entre la DDT et les agriculteurs, rendant même le renouvellement des contrats MAE impossible pour l'instant.

III.2.4. Les conflits et la représentation du monde agricole

Pour que les agriculteurs participent effectivement à la construction du programme d'actions, il est indispensable qu'ils soient convaincus de son intérêt. Dans plusieurs aires d'alimentation de captage, on observe déjà des divergences entre les agriculteurs, c'est alors une première source de blocage (Brun, Frey, 2011). Dans beaucoup de cas, le monde agricole ressent un mécontentement[#]. Les raisons de ces divergences sont le plus souvent d'ordres économiques, structurels et sociaux ; un diagnostic socio-économique en amont pourrait révéler ces problèmes et permettre alors d'y répondre par des outils plus adaptés. L'acceptabilité et l'efficacité de la suite du dispositif pourrait alors être bien meilleure. De telles études ne sont pas encore mises en place, mais l'Agence de l'Eau Seine Normandie développe une approche sociologique qui pourrait s'avérer très intéressante[#].

Un autre problème est lié à un sentiment de mauvaise représentativité des agriculteurs.[#] Dans les comités de pilotage, il est difficile d'assurer un bon équilibre entre représentants des instances agricoles (Chambre d'Agriculture, FNSEA par exemple), associations d'agriculteurs de l'aire d'alimentation de captage mais aussi agriculteurs isolés. Parfois, les agriculteurs ne se sentent pas bien représentés par les syndicats agricoles ou par la Chambre d'agriculture[#]. Les organismes professionnels au niveau départemental ont en effet souvent une position « plus tranchée et plus politique » que les agriculteurs du territoire (Brun, Frey, 2011). Certains de nos interlocuteurs ont proposé de réaliser des réunions avec tous les agriculteurs de la zone et non pas seulement leurs représentants, ce qui peut toutefois poser des problèmes d'organisation.[#]

III.3. Les perceptions de l'urgence aux différentes échelles

L'urgence de l'objectif de 2012 pour la mise en œuvre des programmes d'action sur 507 captages Grenelle et de celui de 2015 de la DCE pour atteindre un bon état écologique de l'eau sont perçues différemment aux différentes échelles ce qui provoque des volontés d'agir et des actions différentes.

L'atteinte des objectifs est considérée urgente avec une réelle menace de contentieux par certains acteurs qui suivent de près l'état de l'eau, comme l'ONEMA. Ils ont parfois le sentiment d'avoir du mal à communiquer sur cette urgence auprès des ministères.

Par contre, il y a des groupes d'acteurs qui ont moins le souci de l'urgence des contentieux européens grâce à la possibilité de dérogations. La trop grande ambition des objectifs, l'incertitude dans l'évaluation des résultats environnementaux, les sanctions européennes peu importantes ou bien les autres priorités des acteurs sont autant de raisons qui provoquent un manque de mobilisation autour de l'urgence de satisfaire à ces objectifs. Il y a en effet une incertitude sur la manière dont la Commission va évaluer les résultats : quelle stratégie va-t-elle adopter ? Quelle sera sa marge d'appréciation[#] ? Dans le cas de la continuité écologique, si un propriétaire ne réalise pas les aménagements prévus, les sanctions sont peu dissuasives et non proportionnées aux enjeux. Les contrôles effectués auprès des agriculteurs sont aussi peu nombreux[#].

L'aspect très politique du Grenelle à l'horizon 2012 des présidentielles suscite aussi des critiques, certains acteurs préférant alors plutôt se concentrer sur les objectifs de la DCE pour l'année 2015.[#]

Sachant que la Commission Européenne ne peut sanctionner que des Etats, la peur du contentieux européen est rarement mobilisatrice pour les collectivités. Par contre, certains de nos interlocuteurs ont remarqué qu'elles se mobilisent plus pour des raisons techniques ou financières, lorsque les limites des normes pour l'eau de distribution sont atteintes et que les solutions curatives ne sont plus possibles techniquement ou trop chères. En particulier, les subventions des Agences de l'Eau aux collectivités pour des travaux curatifs sont de moins en moins importantes, au profit des solutions préventives. Ce changement de politique des Agences de l'Eau permet de faire plus comprendre aux collectivités l'urgence qu'elles ont à se lancer dans des solutions préventives comme les programmes d'action ZSCE.

En conclusion, l'outil ZSCE a été conçu pour permettre l'acceptabilité et l'appropriation de la problématique de protection des captages d'eau potable par les acteurs concernés.

Néanmoins, nos constats montrent qu'il y a encore de nombreux freins à l'appropriation. Les difficultés pour mettre en place un pilotage et une coordination efficace entre les services de l'Etat et les collectivités, ainsi qu'une perception de l'urgence qui mobilise peu, sont les causes principales de cette mauvaise appropriation par les acteurs. Ces facteurs sont essentiellement liés au fait que le dispositif ZSCE est un outil top-down, ce qui rend son appropriation par les acteurs plus difficile quand il n'y avait pas de volonté de départ de se mobiliser pour le changement environnemental (cf. chapitre 3). Pour susciter une meilleure volonté d'agir, un diagnostic plus global, conduit de façon participative sur le terrain et qui compléterait l'étude hydrogéologique et l'étude des pressions agricoles pourrait être une des solutions.

IV. Efficacité environnementale constatée de l'outil ZSCE

La justification de la protection des captages avec l'outil ZSCE part du « constat de l'état de dégradation de la ressource pour un nombre important de captages » et de la « perspective d'engager une action avec une garantie des résultats » (MAAP, MEEDDM, 2010). L'association du réglementaire et du volontaire devait servir de garantie pour atteindre les résultats environnementaux escomptés. La concertation devait permettre une meilleure appropriation et une meilleure mise en œuvre et donc garantir cette efficacité environnementale. Le réglementaire était considéré comme une incitation à une mise en œuvre rapide des plans d'actions[#] et un filet de sécurité pour répondre à l'urgence environnementale (cf. Partie I).

Or nous avons vu dans les parties II et III que ce lien entre concertation, appropriation, volontaire et réglementaire a souvent été rompu ou dévoyé. Qu'en est-il alors de l'efficacité environnementale qui

devait découler de cette association : la mise en œuvre administrative des ZSCE a-t-elle réellement eu lieu ? Les programmes d'actions ont-ils permis d'améliorer la qualité de l'eau ? Au final, cet outil répond-il aux objectifs de départ sur l'urgence et la durabilité (Figure 1, cadres jaunes) ?

IV.1. Une mise en œuvre administrative encore incertaine

Pour évaluer une politique publique, l'une des premières étapes est d'évaluer ses réalisations : la mise en œuvre administrative. Combien d'arrêtés relatifs aux ZSCE ont été pris ? Quand les arrêtés sont pris quelle est leur portée environnementale ? Comment pourrait-on renforcer cette portée ?

IV.1.1. Des freins à la prise des arrêtés ZSCE et une renégociation des plans volontaires déjà existants

Nous avons vu que les ZSCE sont à mobiliser en priorité pour la mise en œuvre de plans d'actions agricoles sur les 507 captages dis « Grenelles » (cf. partie I). En ce qui concerne les ZSCE, pour l'instant seule une cinquantaine de captages font l'objet d'arrêtés soit de définition d'AAC, soit de programmes d'actions[#] (cf. Partie I.3). L'objectif s'étant transformé dans la pratique à une protection des captages Grenelle par des arrêtés ZSCE, nous sommes en 2012 loin du compte des 507 captages, même s'il nous a été dit que ces chiffres avaient du mal à être centralisés (cf. chapitre 1).

La faiblesse de ce chiffre s'explique par tous les points de blocage de la procédure que nous avons identifiés précédemment, souvent dès le lancement de la procédure. Le fait de vouloir démarrer une concertation sur le processus ZSCE a alors freiné les actions volontaires déjà existantes et parfois remis en cause la possibilité même de souscrire des MAE (exemple de Châteauroux et de l'arrêt de la procédure au moment de la définition de l'AAC). Dans ces cas, les efforts volontaires peuvent même être moindres que ce qu'ils étaient avant le lancement de la procédure ZSCE. L'effet sur la qualité de l'eau n'est pas encore visible, mais on peut imaginer que si des MAE ne peuvent plus administrativement être souscrites, les agriculteurs ne feront plus d'effort sans compensation financière. L'association de la concertation à la procédure ZSCE peut donc être un frein à son efficacité environnementale quand celle-ci s'éternise et empêche le processus d'aboutir.

IV.1.2. Des programmes d'actions ZSCE dont l'ambition environnementale est contestée

En théorie (MAAP, MEEDDM, 2010), les mesures des programmes d'action devraient être choisies après des analyses coût-efficacité, et des relations entre pressions-impacts. Ce guide recommande aussi de lancer des travaux de recherches sur l'impact des différentes mesures, en particulier sur la modélisation des changements induits et sur leur durabilité. Les résultats qui en sont issus doivent permettre d'améliorer les plans d'action agricole (MAAP, MEEDDM, 2010). La garantie de l'efficacité des mesures prises doit aussi provenir de leur adaptation aux enjeux du territoire, en fonction des conclusions des diagnostics de territoire réalisés (circulaire, 2008).

Pourtant, malgré toutes ces précautions méthodologiques décrites par ces guides et décrets, certains interlocuteurs se demandent si les plans d'actions ne manquent pas d'ambition environnementale pour répondre à l'enjeu : « programmes d'action vides » (Figure 1, cadres jaunes). D'après certains de nos interlocuteurs, ce manque d'ambition environnementale des mesures provient de leur possible caractère obligatoire. Surtout que cette menace du réglementaire a été souvent mal acceptée par le monde agricole (cf. partie III) et que la rédaction des arrêtés des programmes d'actions devait dès le début être compatible avec un éventuel passage à l'obligatoire. Dans les négociations, les mesures ont donc en fait été discutées par les agriculteurs comme si c'était

des mesures obligatoires et non des mesures volontaires, comme nous l'avons observé sur le terrain à Bourges. Les agriculteurs ont alors cherché à alléger les contraintes, surtout dans l'incertitude d'une compensation financière lors du passage à l'obligatoire. Cette discussion était pourtant prévue dans la circulaire de 2008 : « Il convient de veiller à ce que la communication associée à l'élaboration de ces programmes mette en lumière le caractère prioritaire d'une mise en œuvre contractuelle, afin que la démarche engagée ne soit pas perçue de manière réductrice, par focalisation sur l'éventuelle possibilité de revêtir, à terme, un caractère obligatoire ». Dans la mise en œuvre, cette prescription a souvent eu peu d'effet et les préfets sont ainsi soumis à une question d'acceptabilité des mesures par les agriculteurs. Or ceux-ci ont dans certaines régions agricoles un fort de pouvoir de contestation, souvent mobilisateur de la société. Une partie de nos interlocuteurs ont regretté cette peur du conflit politisé, qui a conduit les préfets à accepter ces mesures a minima[#].

Les mesures qui peuvent figurer dans les plans d'action sont citées à l'article R.114-6 du code rural, ce qui pourrait en théorie garantir le niveau d'ambition des mesures choisies et en éviter leur dévoiement par la concertation[#]. De manière générale, ces actions sont celles qui peuvent aider à atteindre une meilleure qualité de l'eau, mais elles n'orientent pas vers des mesures fortes[#]. D'autres part, ces actions restent générales et vagues, leur efficacité réelle va dépendre de la façon dont on les précise et de la surface sur laquelle on les applique. Cette liste d'action ne nous paraît donc pas vraiment être un garant de l'efficacité environnementale : les négociations sur leurs détails peuvent les faire passer de mesures ambitieuses à des mesures « vides ». C'est probablement une des raisons pour lesquelles les plans d'actions ont souvent déçu du point de vue environnemental.

IV.1.3. Comment renforcer l'impact environnemental de ces plans d'actions ?

Une des suggestions de la circulaire de 2008 pour renforcer l'impact environnemental de ces plans d'action est de travailler sur la définition d'objectifs communs. En effet, définir des objectifs communs peut permettre une meilleure concertation (cf Partie II) mais aussi permettre de se mettre d'accord sur l'état environnemental à atteindre et donc de définir des mesures qui y sont adaptées. Comme le montrent Brun et Frey (2011), affirmer que la fixation de l'objectif est un préalable semble une évidence, pourtant cet objectif se limite souvent à satisfaire au long terme les objectifs de la DCE et à court terme, ceux de la directive Eau potable. Il serait parfois utile de se fixer des objectifs de résultats plus précis avec des échéances chiffrées et partant d'un « état des lieux » permettant de définir une situation de départ. Les objectifs s'adaptent alors à chaque situation : au contexte passé et actuel de l'agriculture et aux caractéristiques géologiques de l'AAC concernée. La possibilité d'atteindre ces objectifs pourrait ensuite être évaluée dès la construction des programmes d'action via des études d'impacts environnementaux, comme il existe au préalable des études d'impacts techniques et financiers de ces mesures (MAAP, MEEDDM, 2010).

Tant que les objectifs restent imprécis, les agriculteurs peuvent penser qu'on va leur demander plus pour être sûrs que les objectifs soient atteints. Brun et Frey (2010) recommandent à ce propos de veiller à ce que les mesures envisagées dans les plans d'action soient en proportion des enjeux et « d'éviter une tendance au maximalisme sur des AAC dont les objectifs de la DCE sont presque atteints ». Ils ont ainsi relevé quelques cas où le ciblage des mesures en fonction de la vulnérabilité est ignoré, « au nom d'une sorte de principe de précaution et que cela nuit à la crédibilité de l'action préconisée ». Discuter ensemble du lien entre les mesures prises et les objectifs peut permettre d'éviter ce décalage, qui peut être un point de freinage à la mise en œuvre du dispositif, par les agriculteurs comme les services de l'Etat.

Une autre piste pour renforcer les plans d'actions « vides » pourrait être de briser ces négociations bilatérales que nous avons observé précédemment (cf. partie II.3) en renforçant le rôle des collectivités territoriales et des acteurs portant la question de l'environnement. Sur le terrain nous avons rarement observé la présence d'associations environnementales ou de défense des

consommateurs dans les comités de pilotage des projets de ZSCE. Pourtant celles-ci pourraient avoir un rôle décisif pour rééquilibrer la balance en faveur de l'efficacité environnementale.

Au niveau administratif, le décalage entre la théorie d'action et la mise en œuvre des ZSCE paraît avoir affaibli leur portée environnementale par des blocages du processus ou des programmes d'action à faible ambition. Clarifier la place de la concertation dans le processus de décision pourrait permettre de renforcer cette portée par la définition d'objectifs communs et l'implication de tous les acteurs, notamment des collectivités territoriales et des associations d'environnement (cf. Partie II et III.I).

IV.2. Une mise en œuvre des mesures encore incertaine

Il ne suffit pas de s'interroger sur le nombre et la qualité des arrêtés de programme d'action ZSCE pour évaluer l'efficacité du dispositif. Il faut aussi que les mesures soient effectivement mises en œuvre : que celles-ci soient souscrites volontairement pendant les 3 ans probatoires et que l'arrêté les rendant obligatoires soit effectivement pris si nécessaire. Nous pensons regrettable que l'objectif de protection effective ne soit compris que comme « la possibilité d'assurer, d'ici là [2012], au moins une vague de contractualisation de mesures agro-environnementales » (courrier aux préfets de mai 2009).

IV.2.1. Difficultés techniques et administratives liées aux MAE

Puisque les financements de ces mesures volontaires reposent essentiellement sur des MAE territorialisées, le monde agricole fait à ces mesures les mêmes reproches qu'aux MAE. Il s'agit de questions de lisibilité des contrats, des lourdeurs et rigidités administratives, ainsi que des effets d'aubaines.

D'autre part, les MAE sont confrontées à un problème de temporalité : une MAE est souscrite pour 5 ans tandis qu'un programme d'action dure 3 ans. Ce décalage est constaté par Brun et Frey (2011) « La mission a rencontré à plusieurs reprises, des opérations où un projet de ZSCE était envisagé, alors que des MAET étaient lancées depuis plusieurs années (3 ans ou plus) ne laissant ainsi que peu de possibilités de poursuite et donc de marge d'amélioration pour le bassin concerné ». La poursuite des MAE territorialisées, après un arrêté ZSCE, suppose en effet que soient imposées des contraintes plus fortes pour obtenir un contrat de 5 ans supplémentaires. Dans ces cas, soit les agriculteurs ne peuvent plus techniquement souscrire ces mesures avec des contraintes plus fortes, soit les mesures incluses dans les programmes d'actions ne sont pas plus ambitieuses et l'outil ZSCE ne permet pas ou peu une meilleure efficacité environnementale comme nous l'avons observé à Bourges.

IV.2.2. Difficultés liées au suivi de résultats environnementaux

Le maître d'ouvrage est en théorie responsable du suivi de l'efficacité environnementale, puisqu'il est responsable du suivi du programme d'action et des indicateurs permettant d'évaluer les résultats du plan et qu'il peut décider, de revoir le programme d'action (MAAP, MEEDDM, 2010). Sur le terrain, les collectivités n'ont pas toujours les compétences et la volonté (cf. partie III) pour faire un suivi effectif. Nous avons eu l'impression que les financeurs (Agences de l'eau par exemple) sont concernés en tant que responsables de l'efficacité des aides publiques qu'ils mobilisent, mais ont souvent peu de pouvoir dans les concertations, en tout cas moins qu'ils en voudraient[#] (Cf. Partie II). Les services de l'Etat sont responsables de la mise en œuvre d'une politique nationale répondant à des obligations européennes et donc s'assurent de l'adéquation entre la teneur du programme d'action et les objectifs environnementaux nationaux. Dans la pratique, nous avons eu l'impression qu'ils se sentent surtout concernés quand il y a une possibilité de contentieux européen (cf. partie

III.3). Nous avons aussi vu que les associations de protection de l'environnement et des consommateurs ont un rôle incertain et peu détaillé dans les guides pour le suivi de ces résultats au niveau local, mais sont plus impliqués au niveau national.

Finalement peu d'institutions se sentent réellement impliquées dans le suivi de cette efficacité environnementale, soit par manque de responsabilité officielle, soit par manque de moyens humains et financiers. Quand ce suivi est effectué, il est souvent réalisé par quelques personnalités fortement impliquées ou dont le poste est entièrement voué à la mise en œuvre des ZSCE (cf. cas d'étude de Bourges). D'autre part, les indicateurs d'efficacité environnementale sont rares. Par exemple les collectivités, responsables « officiels » n'ont souvent connaissance que des valeurs de l'eau de distribution et non de l'eau brute[#]. Enfin, même s'ils avaient les valeurs de l'eau brute, il existe un certain nombre de bassins d'alimentation à taux de renouvellement très lent. Les résultats ne peuvent y être observés qu'au bout de plusieurs années. Du coup, les indicateurs de suivis dans les programmes d'action sont plutôt des indicateurs de moyens et non de résultats, la décision de rendre des mesures du programme d'action obligatoire de dépend donc pas de la non atteinte des résultats environnementaux escomptés, « compte tenu, notamment, de l'importance et de la variabilité des temps de réponse des milieux » (Circulaire 2008). Effectivement, il est difficile de suivre le résultat environnemental dans la valeur de la composition de l'eau brute, mais il existe d'autres méthodes, comme l'analyse des reliquats sous-racinaires qui gagneraient à être plus développées dans certains cas[#].

Dans certains cas, l'efficacité environnementale des ZSCE pourrait être améliorée en augmentant l'implication des acteurs dans le suivi des résultats. La concertation qui doit servir à définir des objectifs communs et des mesures pour les programmes d'actions pourrait aussi permettre d'impliquer tous les acteurs dans le suivi des indicateurs de moyens et de résultats.

IV.3. Urgence et durabilité de la réponse par les ZSCE

Nous venons de voir des lacunes dans la mise en œuvre des programmes d'action, liées à la complémentarité difficile entre concertation et menace du réglementaire. Bien que l'efficacité de ces processus ZSCE soit encore peu mesurable (délai de mise en place des programmes d'action et délai de réponse de l'environnement), il apparaît déjà que cette efficacité environnementale sera probablement faible[#]. On peut alors se demander si cet outil hybride permet quand même de répondre aux objectifs qui lui étaient assignés : l'urgence et la durabilité (cf. Figure 1, cadres jaunes)?

IV.3.1. Quelle pérennité de cette efficacité sans passer à l'obligatoire ?

Pour l'instant nous avons peu de recul sur la pérennité de la protection des captages mise en place. Dans la théorie d'action, la durabilité de l'action environnementale était envisagée par le volet concertation des ZSCE, celle-ci devant améliorer l'implication des acteurs. Nous avons vu combien cette concertation pouvait être transformée en un rapport de force où les agriculteurs se sentent perdants et ne s'approprient donc pas l'enjeu environnemental (cas d'étude de Bourges, par exemple). La concertation ne garantit donc pas dans tous les cas la durabilité.

Des programmes d'actions successifs sur 3 ans ne semblent pas non plus favorables à une action durable à 15 ou 20 ans. Certains s'interrogent donc sur la pérennité de ces programmes d'actions volontaires : comment peut-on réellement garantir la durabilité autrement que par la réglementation ? Finalement, est-ce que passer au réglementaire ne revient pas à créer des servitudes ? Vu le peu de recul dont nous disposons pour l'instant, nous n'avons pas vraiment de réponses à ces questions, uniquement des pistes de réflexions. Pour Brun et Frey (2011), ainsi que pour certains de nos interlocuteurs, cette durabilité ne pourra se développer que lorsque des filières alternatives seront valorisées et que la politique de protection des captages s'inscrira dans un réel

projet de territoire où l'environnement ne sera plus perçu comme une contrainte mais comme un débouché pour les productions. Par exemple, des filières courtes entre producteurs biologiques des AAC et restaurants scolaires peuvent être mises en place comme c'est le cas déjà dans certaines collectivités. Les concertations pourraient alors sortir d'un discours classique des organisations professionnelles centrées sur l'économie (productivité, rendement) et des services de l'état centrés sur le réglementaire. Les études prospectives peuvent aussi être un point d'entrée de ces concertations, qui permettrait d'envisager le long terme.

IV.3.2. Répondre à l'urgence ?

Si pour l'instant la durabilité des ZSCE est peu envisagée, la question de la réponse à l'urgence l'est beaucoup plus. Ainsi dans un courrier aux préfets de mai 2000, il est noté que « la priorité doit être donnée à l'élaboration rapide d'un programme d'action ». On parle d'urgence pour les captages en situation irrégulière, le caractère urgent s'évalue donc en regard avec la réglementation nationale et la DCE (eaux brutes et distribuées). Pourtant, comme nous l'avons vu dans la partie III.3, la prise en compte de l'urgence par les acteurs est relative. La possibilité de délais et de dérogations fait qu'on ne répond à l'urgence sur la qualité de l'eau qu'au dernier moment : quand l'eau ne peut plus être distribuée (eau brute > 100 mg/L ou coût financier de la dépollution trop important)[#]. Ainsi, dans les cas déjà en contentieux, l'arrêté obligatoire a déjà été pris. Dans ces 9 cas, des dispositifs tels que les ICCS avaient déjà été pris et l'outil ZSCE n'a été qu'une reprise des ICCE avec un programme d'action rendu obligatoire au bout d'un an[#]. L'idée qui ressort de ces constats est donc que les ZSCE ne permettent probablement pas de répondre à l'objectif de bon état des eaux en 2015[#], mais peut-être un peu plus tard ?

Finalement, la concertation ne permet pas à elle seule dans l'outil ZSCE à avoir une action sur le long terme. La durabilité de cet outil reste donc un point d'interrogation majeur pour son efficacité : Comment le pérenniser sans passer par l'obligatoire ou les servitudes ? Quant à la question de l'urgence, notre bilan est mitigé. Si les situations d'urgence où les ZSCE doivent être appliquées sont clairement définies, dans les faits, il n'y a que quelques cas d'extrême urgence où elles sont mises en place rapidement. Dans les autres situations, on constate que le nécessaire passage par la concertation ralentit souvent le processus.

Conclusion :

Nous venons de voir combien cet outil censé répondre à une problématique environnementale paraît pour nos interlocuteurs relativement peu susceptible d'y faire face rapidement. Les difficultés liées à la tension entre concertation et réglementation que nous avons observées à Châteauroux et à Bourges semblent se retrouver fréquemment, à chaque étape de la mise en œuvre que ce soit du point de vue administratif ou sur le terrain.

Toutefois, ce bilan décevant sur l'efficacité environnementale de l'outil ZSCE est à relativiser, nous ne sommes qu'aux balbutiements de cet outil. On peut par exemple comparer cet outil avec les périmètres de protection de captage. Ils ne sont pas encore tous mis en place (alors que la loi les rend obligatoires depuis 1964) mais pour autant leur efficacité environnementale n'est pas remise en question. Il est à espérer que les retours d'expériences permettront d'améliorer la mise en place des ZSCE et leur efficacité environnementale.

Certains interlocuteurs se demandent si les arrêtés rendant obligatoires certaines mesures vont réellement être pris par les préfets, par peur de la réaction des agriculteurs[#]. Classiquement la question du changement pour l'environnement dépend de la volonté politique de certaines personnes : préfets, collectivités, services de l'état... (cf. chapitre 3).

Ces observations sur le déficit d'efficacité environnementale en lien avec des difficultés de mise en œuvre, se retrouvent dans les questions de continuité écologique des cours d'eau. D'une part, il

existe des règlements qui ne sont pas mis en œuvre depuis la fin des années 80. D'autre part, la concertation qui est préconisée, y est aussi souvent détournée en négociations frontales ou amiables entre services de l'état et propriétaires[#]. Dans les deux cas, l'efficacité environnementale dépend de l'effort de la totalité des propriétaires. Les efforts des uns peuvent se retrouver anéantis par les refus des autres, ainsi, tant que la continuité n'est pas rétablie sur l'ensemble du cours d'eau, l'efficacité environnementale de ces politiques est nulle.

CONCLUSION

L'objet de cette étude était, à travers l'exemple du dispositif ZSCE, de comparer la théorie d'action à l'origine d'un outil de politique publique et sa mise en œuvre à l'échelle locale. A partir d'entretiens réalisés auprès des acteurs concernés et de la bibliographie existante sur le processus, nous avons reconstruit la théorie d'action à l'origine des ZSCE puis complété ce schéma en comparant les résultats attendus et les résultats observés (figure 1). L'originalité de cette étude se situe dans la focalisation sur la place de la tension entre concertation et réglementation pour expliquer ces différences entre une théorie d'action et sa mise en œuvre.

L'inefficacité des politiques de restauration de la qualité de l'eau et les enjeux de la DCE, qui se focalise sur les résultats environnementaux, ont mobilisé l'Etat français, qui a voulu créer un outil ad hoc pour protéger des zones sensibles d'un point de vue environnemental, dont font partie les captages concernés par des pollutions diffuses, en particulier ceux en condition d'urgence.

Le dispositif ZSCE s'inspire d'autres politiques de lutte contre les pollutions agricoles, mais s'en distingue en mettant au cœur de sa démarche la concertation entre l'ensemble des acteurs concernés par la protection des aires d'alimentation de captages. Cette concertation est censée impulser une action collective et entraîner l'adhésion des acteurs, et par conséquent l'efficacité environnementale. Le réglementaire n'est conçu que comme un filet de sécurité (cf. partie I).

En réalité, sur le terrain la tension entre la concertation et le réglementaire a souvent conduit à des situations extrêmes : blocage de la concertation et donc du processus ou passage en force sans appropriation du projet. Dans les deux cas l'efficacité environnementale de cet outil peut être remise en question. Il faut toutefois nuancer ce propos, car on a souvent plus tendance à relater les mauvaises expériences que les cas exemplaires qui se sont bien déroulés.

Ces différentes difficultés, liées à l'appropriation et à la concertation, avaient pourtant pour la plupart été anticipées dans les documents de travail tels que les guides méthodologiques ou dans les circulaires, et sont aussi mises en avant par le rapport d'évaluation de Brun et Frey (2011). Cependant, si ces documents attirent l'attention sur des points délicats, leur résolution ne dépend pas que de la volonté des pilotes du projet et de l'association concertation/réglementation, mais plus largement des contextes de gestion : c'est la différence entre la « gestion effective » et la « gestion intentionnelle » soulignée par Mermet (2005). Selon lui, dans la gestion des politiques environnementales, on se limite souvent à se poser la question des outils à mobiliser alors que « s'il y a un « problème » écologique que la gestion existante peine à résoudre, il faut envisager de changer le système de gestion ; l'amélioration de la coordination, la collaboration dans l'action ne sont que des aspects particuliers de ce changement, qu'il n'y a pas de raison de considérer a priori comme centraux, encore moins comme suffisants. ».

Différents points relevés dans notre étude rejoignent les préoccupations des autres chapitres de ce rapport, comme le problème de l'adaptation des outils financiers pour assurer la durabilité des projets, les problèmes de coordination entre les différentes échelles d'action, du local au niveau européen, et enfin la recherche d'un mode de mobilisation des acteurs qui assure le changement environnemental. En ce qui concerne notre étude, la concertation n'est pas apparue comme suffisante pour assurer ce changement. Non seulement le processus de concertation en lui-même peut être détourné en négociations bilatérales qui affaiblissent les résultats environnementaux, mais pour certains de nos interlocuteurs c'est l'objet même de la concertation qui limite la portée environnementale du projet. En effet, pour eux il n'est pas pertinent de se centrer sur la protection des captages ou sur l'aménagement des barrages, il faut au contraire l'inclure dans un projet de territoire plus global, reliant la protection de l'eau à d'autres politiques comme l'urbanisme ou les débouchés agricoles[#].

Finalement, le dispositif ZSCE est révélateur de la tension qui existe actuellement entre deux polarités de l'action publique. L'Etat est en effet partagé entre les nouvelles exigences de légitimité démocratique, qui entraînent un recours croissant, et quasi incontournable, à des instances de négociation et de participation du public, et entre la tendance à une rationalisation renforcée de

l'action publique, en quête d'efficacité (Lascoumes, Le Galès, 2007). Les deux volets, contractuel et concerté d'un côté, réglementaire de l'autre, expriment bien cette tension, et la recherche par l'Etat de nouveaux outils d'action publique pouvant la résoudre.

Pour résoudre ces tensions liées à l'association de la concertation et de la réglementation dans un même outil, nous proposons quelques pistes aux niveaux local et national.

Sur le terrain, nous recommandons aux maîtres d'ouvrage de constituer en amont/tôt un véritable comité de pilotage clairement identifié en veillant à y inviter des associations de consommateurs, ou de citoyens et des associations de protection de l'environnement locales. Il faudrait aussi bien différencier les formes de concertation présente à chaque instant du processus : quels sont les acteurs présents ? Quelle est la thématique discutée (des objectifs communs au projet de territoire, et aux mesures techniques) ? Nous incitons aussi à bien communiquer dès le départ sur les tenants et aboutissants de cette concertation, afin que les agriculteurs ne se sentent pas frustrés ou déçus : quelle sera la place de la concertation dans la décision finale ? Enfin, comme les guides méthodologiques et nos interlocuteurs, nous insistons sur le caractère facultatif du réglementaire, qui ne doit pas non plus focaliser l'attention.

Au niveau national, nous recommandons aux services de l'état de bien préciser dans les guides et les formations à l'intention des services déconcentrés, la place de la concertation : s'agit-il d'une consultation, d'une concertation au sens strict, d'une co-construction... ? D'autre part, il pourrait être intéressant de commander une étude sur le contenu des programmes d'actions arrêtés afin d'évaluer leur efficacité environnementale.

BIBLIOGRAPHIE

ASCa, 2006. *Évaluation des Démarches de Gestion Quantitative Concertée de la Ressource en Eau*. Rapport d'Évaluation pour l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse, 86 p.

Brun P., Frey V., 2011. *Rapport d'Évaluation sur la Mise en Place des Programmes de Protection des Aires d'Alimentation des Captages pour l'Eau Potable*. Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Paris, mai 2011.

Jégouzo Y., 2008. « L'Évolution des Instruments du Droit de l'Environnement ». *Pouvoirs*, 2008/4 n° 127, pp. 23-33.

Lascoumes P., Le Galès P., 2007. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris, Armand Colin, 126 p.

Mermet L., 1991. Communication orale, colloque international « Quels Fleuves pour Demain ? ». Orléans, 1991.

Mermet L., Billé R., Leroy M., Narcy J.-B., Poux X., 2005. « Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale : un Cadre Théorique pour Penser l'Efficacité en Matière d'Environnement ». *Natures Sciences Sociétés* 13, pp. 127-137.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAAP), Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM), 2010. *Guide Méthodologique pour la Mise en Œuvre de Plans d'Action Agricoles*. Juin 2010, 108 p.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), Décret n° 2007-882 du 14 mai 2007, Relatif à Certaines Zones Soumises à Contraintes Environnementales et Modifiant le Code Rural, Codifié sous les Articles R.114-1 à R.114-10.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP), Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports (MSJS), 2008. Circulaire sur la « Mise en Application du Décret n 2007- 882 du 14 mai 2007, Relatif à Certaines Zones Soumises à Contraintes Environnementales et Modifiant le Code Rural, Codifié sous les Articles R. 114-1 à R. 114- 10. ». 30 mai 2008, 36 p.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP), Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports (MSJS), 2009. Lettre aux préfets sur la « Mise en Place des Programmes de Protection des Aires d'Alimentation des 500 Captages « Grenelle » ». 26 mai 2009, 4p.

Salles D., 2006. *Les Défis de l'Environnement, Démocratie et Efficacité*. Edition Syllepse, 250 p.

Thoenig J.-C., Duran P., 1996. « L'État et la Gestion Publique Territoriale ». *Revue Française de Science Politique*, 46e année, n°4, pp. 580-623.

Le changement environnemental : mobilisation par l'action ou par la connaissance

Clémentine CAMOSSETO

Rémi CLUSET

Pauline CONVERSY

Beatriz MACYSHYN

LE CHANGEMENT ENVIRONNEMENTAL : MOBILISATION PAR L'ACTION OU PAR LA CONNAISSANCE

Introduction

Le nouveau Petit Robert de la langue française (2008) définit le changement comme suit : « *Etat de ce qui évolue, se modifie, ne reste pas identique (choses, circonstances, état psychologique).* »

Dans le domaine de l'eau et de l'environnement, la directive cadre européenne du 23 octobre 2000, la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006 et les SDAGE élaborés en 2009 au niveau des comités de bassins hydrographiques nationaux cadrent les objectifs à atteindre sur l'eau qui impliquent une rapide évolution des comportements.

Le SDAGE : « *décrit la stratégie du bassin pour stopper la détérioration des eaux et retrouver un bon état de toutes les eaux, cours d'eau, plans d'eau, nappes et côtes, en tenant compte des facteurs naturels (délais de réponse de la nature), techniques (faisabilité) et économiques* » (source : site internet de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne).

Il s'agit de stopper un processus de dégradation des masses d'eau et d'entamer une spirale vertueuse pour améliorer leur état.

Nous sommes au cœur de la notion de changement environnemental. Le postulat est que les comportements des acteurs doivent changer pour que change l'état des eaux.

Le défi à relever est de taille. L'implication de la puissance publique et des acteurs d'environnement ne peut suffire puisque les facteurs naturels, techniques, économiques et sociologiques sont à prendre en compte. Les intérêts personnels, collectifs et sectoriels sont à considérer et à problématiser.

Ce constat amène plusieurs questions qui vont être abordées dans ce chapitre sur la base de nos observations dans la région Centre et des entretiens qui ont suivi au niveau national :

La première partie s'intéressera de plus près au phénomène du changement : Comment qualifier le changement environnemental, quel type de changement est souhaitable ?

La deuxième partie approfondira la question du lien entre connaissance et action pour mettre en œuvre le changement dans les territoires.

En partie conclusive, nous tenterons de caractériser les différentes écoles de pensées des interlocuteurs rencontrés au niveau national et local et termineront en examinant l'ensemble des facteurs qui concourent à la réussite, comme le niveau d'impulsion du projet ou son niveau d'intégration.

Partie I : Le changement environnemental

Ce chapitre introduit les quelques notions sur les particularités des changements environnementaux sur la base de nos observations dans la région centre et des entretiens qui ont suivis au niveau national :

- Les changements substantiels et le changement procédural,
- les effets des changements,
- les changements qui nous paraissent souhaitables et possibles.

I.1. Les changements substantiels environnementaux

Les changements sont « substantiels » lorsque leur conséquence directe est le passage d'un état à un autre avec un impact sur l'environnement. Deux types peuvent être distingués au niveau individuel.

I.1.1. Le changement majeur

Le changement de système ou de modèle est considéré comme un changement majeur car il implique souvent une remise en question significative de l'acteur ou de l'objet et produit en général des effets « observables ».

Dans le domaine agricole, nous pouvons citer la conversion d'une exploitation en agriculture biologique ou l'engagement dans une démarche d'agriculture intégrée, ou des mesures agroenvironnementales de réductions fortes de phytosanitaires ou de Nitrates. Le changement dans la conduite n'est pas anodin : il impliquera d'allonger la rotation pour que le système de culture s'adapte à cette nouvelle donnée, à utiliser des variétés différentes qui valorisent mieux l'azote ou résistent mieux aux maladies, à changer les dates de semis, à investir dans des outils de désherbage mécanique, à accepter les mauvaises herbes et l'idée d'avoir un rendement plus faible...

En ce qui concerne la continuité écologique, l'alternative la plus radicale et la plus efficace pour supprimer un obstacle est de détruire l'ouvrage qui pose problème. Le cas du barrage de Bigny (situé sur le Cher, sur les communes de Vallenay et Bruère-Allichamps) est un bon exemple d'un ouvrage qui n'a plus d'usage avéré et qui constitue un obstacle fort pour la continuité écologique. La solution la plus rationnelle est de supprimer l'ouvrage dans les règles de l'art, le propriétaire (l'Etat ici) étant volontaire. L'effet sera radical, la continuité écologique et sédimentaire sera rétablie en intégralité dans cette portion et la divagation de la rivière pourra être améliorée.

I.1.2. Le changement mineur

Le changement mineur à contrario, n'implique pas une remise en question importante, mais plutôt une adaptation à la marge de l'acteur ou de l'objet qui conserve son système, sa logique d'action antérieure. Il s'inscrit donc dans la continuité. Les effets au niveau individuel sont beaucoup moins perceptibles, parfois inexistantes (effet « d'aubaine » par exemple).

Le changement mineur a l'inconvénient de ne pas changer le cadre de référence, avec le risque de tourner en rond et ne pas progresser (« *toujours plus de la même chose* »).

Nous sommes ici en limite du changement substantiel, nous pouvons par ailleurs remarquer que ce changement, puisqu'il ne s'opère pas par une transformation du schéma de pensée, a bien souvent recours à la technologie pour permettre les adaptations demandées.

Les exemples ci-dessous nous l'illustrent.

Pour faire le parallèle avec l'agriculture biologique ou la production intégrée, la profession a mis en avant l'agriculture raisonnée. Cette démarche consiste à optimiser, rationaliser les intrants et les pratiques grâce à la technique et l'observation des cultures et des animaux. Les études d'Arvalis montrent que l'agriculture raisonnée est plus rentable que l'agriculture intensive conventionnelle. Il s'agit ici par conséquent d'une optimisation, d'une démarche qualité qui abouti à un changement environnemental mineur. Cet exemple amène cependant un élément intéressant : le changement environnemental n'est pas à opposer systématiquement avec l'économie. Dans ce cas, les agriculteurs et l'environnement sont gagnants.

Les engagements unitaires proposés dans les MAE comme le bilan phytosanitaire ou la réduction de 30% des phytosanitaires par rapport à une référence de territoire peuvent représenter de la même manière des changements mineurs.

La population environnante et les usagers du barrage de Bigny (ici usagers indirects comme le gîte de la Petite Forge qui bénéficie du bief pour son cadre de vie) ne souhaitent pas que le paysage soit bouleversé et redoutent les effets négatifs. Ils désirent donc conserver cet ouvrage et, l'obstacle à la continuité devant obligatoirement être effacé (SDAGE, LEMA et liste d'ouvrages prioritaires) privilégient la solution d'aménagement, c'est-à-dire l'installation d'une passe à poissons. Ainsi le cadre ne sera pas bouleversé, le bief qui sert de canal de promenade sera toujours en eau et le paysage ne sera pas modifié.

I.2. Le changement procédural

Le changement procédural se rencontre typiquement dans les démarches de planification et de gouvernance comme les SAGE ou par les biais des chartes comme les chartes de parc naturels régionaux. Ils peuvent avoir des impacts favorables sur l'environnement et c'est souvent un des objectifs mis en avant de manière plus ou moins explicite. Ils permettent de créer des arènes délibératives dans lesquels les attentes des différents acteurs d'un territoire sont confrontées. Dans cet espace, les acteurs peuvent se remettre en question en sortir de leur cadre habituel. Le degré d'ouverture de ce collectif à l'ensemble des groupes concernés et non concernés est cependant très variable, on peut assister à des commissions relativement fermées « entre soi » jusqu'à des « forums hybrides¹¹ » qui sont plus rares. Ces forums, dont l'intérêt est de créer des « débordements » maîtrisés, sont plus susceptibles de modifier les représentations des acteurs.

Ces arènes peuvent fonctionner selon différents modes vis-à-vis de la mobilisation de l'action ou de la connaissance que l'on qualifie de mode « projet » et de mode « planification » ou « schéma ». L'analyse de l'articulation entre connaissance et action pour mener à bien un changement environnemental va être développée dans la partie suivante.

Certaines écoles de pensées misent plus sur cette méthode procédurale pour aborder l'environnement. Elles considèrent qu'au vu de la complexité et de l'interdépendance des questions environnementales, il est plus important de miser sur la capacité adaptative des êtres humains. La mise en avant en priorité d'un changement substantiel ne serait alors pas la solution. Ils considèrent que l'environnement est pensé et présenté comme une prescription et non pas comme une construction, comme un processus qui va générer du changement. La démarche de changement procédural, de forum hybride, permettrait de se dégager de l'approche actuelle considérée comme du « monitoring environnemental ».

¹¹ Michel Callon, Pierre Lascombes, Yannick Barthe. *Agir dans un monde incertain*, essai sur la démocratie technique, éditions du Seuil

De notre point de vue, l'approche procédurale est un moyen, un cadre plus qu'une fin. Elle est fréquemment, et de plus en plus, mobilisée pour le changement environnemental. Elle induit sans conteste un changement dans l'esprit des participants avec la mobilisation qu'elle engendre, les informations qu'elle transmet, la dynamique qu'elle véhicule.

Par exemple, dans le cas de l'aire d'alimentation de captage de Bourges, la procédure de création d'un contrat territorial, même si elle n'a pas conduit au résultat escompté, a permis la création sur le territoire d'une association d'agriculteurs. Celle-ci, et l'historique qu'elle avait acquis via le processus de contrat, a rendu plus facile la négociation dans le cadre du dispositif ZSCE.

De la même manière, l'existence du SAGE Cher amont, même s'il constitue avant tout un lieu d'échanges, peut contribuer à faire émerger des maîtres d'ouvrages pour des opérations de continuités écologiques sur la rivière. Ainsi, même si le SAGE Cher amont n'explicite pas vraiment ses ambitions en termes de restauration de la continuité écologique, le simple fait de créer des opérateurs sur le territoire va initier une dynamique pour que, lorsque le besoin s'en fera sentir, ils puissent prendre le rôle de porteur de projet. En effet, sur cette zone où les questions de propriétés sont complexes, l'absence d'opérateur est très handicapante pour la réalisation de changements environnementaux.

L'approche procédurale est utile mais non suffisante. Il est important qu'elle se donne un objectif d'action.

I.3. Les effets des changements

Les exemples montrent de manière évidente la différence de portée entre changement majeurs et mineurs :

Pour la continuité écologique, les passes à poissons ne règlent pas le problème des sédiments. Leur efficacité pour les poissons est, au mieux, autour de 40%, avec de plus le problème de l'effet de cumul donc de dégradation de la perméabilité lorsque plusieurs barrages avec une passe se succèdent sur un tronçon.

En agriculture, une conversion en bio signifie l'arrêt de produits phytosanitaires de synthèse, donc un arrêt immédiat de nouveaux flux des pesticides vers les eaux de surfaces et souterraines.

Le débat reste cependant entier entre le mode de mobilisation autour du changement, puisque deux approches se font souvent face : le syndicalisme agricole considère souvent, par exemple, qu'un changement mineur sera plus efficace sur l'environnement car il aura un effet de masse. Il juge « élitistes » et risqués au niveau social et économique les changements majeurs et plaident pour que des alternatives mineurs soient proposées pour laisser un choix à l'exploitant.

Par ailleurs, il faut entendre également que cette remise en question est souvent ressentie comme une intrusion dans la démarche entrepreneuriale. Au niveau collectif, se rajoute la crainte de la désorganisation des filières établies (une baisse des volumes pour les coopératives, des variétés aux qualités technologiques différentes à utiliser...).

Cette rhétorique pose la question des outils (incitation, réglementaires, fiscaux...) qui sont employés pour mobiliser sur un changement. On observe sur les mesures agroenvironnementales que, même avec une compensation financière élevée, les agriculteurs sont frileux à s'engager dans une mesure agroenvironnementale de type « système » (MAE de réduction d'azote ou de 50% de pesticides par exemple).

Quand un choix est possible entre deux changements, il arrive que les acteurs, qui ne sont bien souvent pas demandeurs du changement environnemental, s'orientent vers le changement

mineur au détriment de l'autre « offre » de changement. Cela illustre le fait que les changements majeurs et mineurs sont souvent opposés et « concurrents » en environnement.

Le risque est également sensible au niveau global : vu au niveau supra (départemental, régional ou national), une concession sur un territoire risque fort d'avoir un effet « contagion » et mettre à mal les discussions en cours sur d'autres territoires une fois l'information connue. L'exemplarité doit donc être surveillée. Cette règle semble fonctionner plus dans un sens que dans l'autre : les expériences pilotes réussies, nous le verrons, suscitent moins d'enthousiasme.

I.4. Quel changement environnemental est souhaitable et possible ?

Il n'y a pas de réponse dans l'absolu, mais le parti pris de ce travail est que le changement majeur est celui qui est souhaitable, ceci étayé par les arguments suivants.

I.4.1. La pérennité

Dans la mise en œuvre des politiques publiques environnementales, se retrouvent souvent des effets de seuils : seuils à partir duquel une mesure sera efficace (pourcentage d'une population de poissons qui pourra frayer en amont d'un fleuve par exemple) et ici seuil à partir duquel une action ne sera pas réversible, ou à partir duquel l'acteur ne souhaitera pas un retour en arrière. Le changement opéré répondra peut être ensuite aussi à son attente, ou sera simplement intégré dans son nouveau système de pensée.

On retrouve ici une notion importante qui est une garantie de la réussite du changement : l'appropriation.

La conversion en agriculture biologique ou le passage à l'agriculture intégrée seront beaucoup plus stables qu'une baisse des intrants sans remise en question du système de culture, car cette dernière risque fort d'être abandonnée sitôt les financements stoppés.

Pour l'arasement du barrage, l'illustration est encore plus simple, la passe à poisson n'est pas éternelle, nécessite de l'entretien et son effet peut n'être que temporaire.

Les contrats de rivières, qui permettent par des aménagements en lien avec les propriétaires une amélioration de l'hydromorphologie de la rivière, ont un double caractère pérenne. Le changement est durable car concret et qu'il va dans le sens de la nécessité de divagation de la rivière, la nature continuera par conséquent l'œuvre. Ensuite il apportera vraisemblablement de la satisfaction aux usagers car l'état de la rivière s'en trouvera amélioré, et ce relativement rapidement.

Il faut toutefois remarquer le caractère souvent réversible du changement environnemental par rapport aux autres types de changements. Il est plus vulnérable aux changements de contexte. Bien souvent en environnement, il s'agit de préserver plutôt que de bâtir.

I.4.2. Les coûts

Une mesure radicale peut coûter plus cher mais cela dépend beaucoup de la problématique, les exemples en agriculture ou sur la continuité écologique montrent la diversité des cas.

Par ailleurs, le coût direct et immédiat souvent mis en avant n'est pas représentatif car il s'agit souvent de court terme et il n'internalise pas l'ensemble des coûts :

Le coût direct : une mesure de conversion à l'agriculture biologique sera rémunérée de manière plus importante qu'une réduction de phytosanitaire. L'exemple de l'agriculture raisonnée

présenté précédemment montre aussi que l'application des bonnes pratiques et de la rationalisation (changement mineur) peuvent permettre un retour économique positif.

Les observations des combinaisons d'engagements unitaires utilisées en Seine et Marne et issues du programme de développement rural hexagonal (PDRH) posent cependant question par rapport à ce principe : elles montrent qu'une mesure de réduction de phytosanitaires est financée au même montant quasiment qu'une mesure de conversion (190 €/ha contre 200 €/ha). Cette anomalie peut même être poussée plus loin : en combinant des mesures de réduction de la fertilisation et de phytosanitaires pour un agriculteur conventionnel il est possible dépasser une rémunération de 350 €/ha. Cela correspond quasiment au double du montant prévu par le PDRH pour un agriculteur en conversion bio qui cesse pourtant tout apport d'intrants.

En ce qui concerne la restauration de la continuité sur le Cher, l'estimation des coûts pour les différents scénarios d'effacement du verrou constitué par le barrage de Bigny étaient les suivants (source : rapport d'enquête publique, mai 2011, Daniel Thieriet) :

Solution	Estimation des coûts d'investissement à réaliser en 2008 (€ HT)
Réfection du barrage et installation d'une passe à poissons	1 620 000
Effacement partiel à la cote 139 m et création de seuils intermédiaires pour la continuité piscicole	940 000
Effacement total à la cote 18 m	270 000

Ici très clairement, pour des effets bien plus significatifs, l'effacement total est de loin, en coût d'investissement, la solution la moins onéreuse.

Les coûts présentés ci-dessus, destinés au passage d'un niveau au niveau supérieur, qui permettent une transformation de l'objet (suppression du barrage) ou de l'acteur (raisonnement de l'exploitation dans un autre système) ne représentent cependant pas les seules charges qu'il faut prendre en compte.

Il faut évaluer les coûts dans la durée (les coûts de fonctionnement pour une passe à poisson, l'entretien et la gestion d'un ouvrage) et dans la globalité, d'autant plus dans les thématiques qui sont les nôtres de cycle de l'eau et des éléments.

Une baisse significative d'intrants en agriculture génèrera moins de pollutions, donc moins de coût pour la dépollution de l'eau pour sa potabilisation par exemple.

Le caractère souvent préventif des changements substantiels majeurs permet de rendre son coût global moins élevé que le coût apparent.

Les changements mineurs ne permettent en théorie pas l'économie d'une intervention en curatif. Il s'agit en quelque sorte d'une politique qui reporte une partie des coûts :

- sur d'autres acteurs, puisque la dépollution de l'eau sera payée par l'utilisateur ou les charges d'entretien et de gestion du barrage et d'une passe à poisson seront à supporter par la collectivité de situation.
- dans le temps, car en ne réglant pas le problème à la source, il va s'installer dans la durée et nécessitera le recours à la technologie pour la qualité de l'eau ou les impôts pour les collectivités.

Miser sur le curatif, et donc sur le long terme pose la question des générations futures et des coûts donc des dettes que l'on reporte à ces futurs payeurs « non pollueurs ».

De plus, cette approche économique n'intègre pas la notion d'analyse coût-avantages et les spéculations qui pourraient être faites sur les services environnementaux rendus. Cette approche si l'on met de côté les questions morales qu'elle pose, ferait d'autant plus changer la balance en faveur de changements :

- majeurs,
- rapides,
- pour un maximum d'acteurs.

1.4.4. L'effet global

Le délai étant court pour atteindre les objectifs de bon état de la DCE (2015, 2022 et 2027), il est nécessaire de miser sur les deux combinaisons simultanées : des effets observables sur un nombre de cibles (d'acteurs ou d'objets) maximum.

Les politiques de l'environnement peuvent être considérées comme des politiques « faibles », car bien souvent le lien n'est pas immédiat avec la sécurité des biens et des personnes (hormis pour les inondations). L'injonction, le réglementaire contraignant, sont difficiles à appliquer ou justifier. La difficulté est d'autant plus importante que le changement environnemental doit se confronter à des secteurs socio-économiques influents. Dans ce cas, les décisions de l'Etat ou des collectivités territoriales sur l'intérêt général ou la sureté à long terme (quant-à eau et à sa qualité) ne peuvent être unilatérales.

Bien souvent, la négociation, la persuasion, l'incitation ou la réglementation ne permettent pas de mobiliser en faveur d'un changement majeur.

Plutôt qu'une situation durablement bloquée, un changement mineur adopté par l'ensemble des acteurs peut avoir un effet environnemental favorable et reste la seule issue pour avancer.

Les changements mineurs peuvent être un levier, une étape pour faire avancer un projet, mais, comme nous l'avons vu, ils entrent aussi en concurrence avec les changements majeurs. Il s'agit d'analyser finement au cas par cas les situations et les stratégies qui s'opèrent pour proposer les solutions les plus adaptées.

Nos recherches et entretiens nous ont montré des constats et avis tranchés dans le domaine de l'agriculture, qui plaident pour la prise en compte de cet état de fait :

« La volonté de changement n'est pas initiale, l'agriculteur par exemple est plongé dans un « bain », sa pratique, ses idées. Un bain qui peut évoluer. Le point de départ pour le changement part sur un constat de tension, de conflit ou un évènement extérieur ».

« Les changements forts n'arrivent jamais en agriculture, ce sont toujours des changements incrémentaux, extrêmement limités. Le choix est fait presque implicitement de faire le deuil du changement, l'objectif est de favoriser l'apprentissage. L'important est que les agriculteurs acceptent de modifier car ils ont des contraintes économiques, sociales, cognitives fortes. Le processus est d'apprendre comment changer. »

La partie suivante expose les vertus de l'action et la connaissance pour provoquer le changement, leur caractérisation, leurs effets et la manière dont elles se combinent.

Partie 2 Les facteurs de mobilisation du changement environnemental : rôle de l'action et de la connaissance

Nous partons du principe que le projet environnemental a pour essence même la volonté de provoquer le changement.

Cette partie se donne pour objectif l'analyse de l'influence du choix de démarches privilégiant l'acquisition de connaissances ou l'action sur la réussite d'un projet environnemental. Avant d'aborder ce point il nous a semblé utile de préciser l'impact de deux autres facteurs clés dans les projets de changement environnemental : le caractère intégré des démarches et l'origine du projet. Ces deux éléments nous sont apparus fortement corrélés à nos questionnements sur l'action et la connaissance.

II.1. Les modalités du changement comme facteurs déterminant du choix du mode de représentation

II.1.1. Le changement comme origine du projet

II.1.1.1. L'appropriation du changement à travers le projet

Pour que le vocabulaire autour de l'**appropriation** des enjeux, du projet ou de ses réalisations ne porte pas à confusion, nous utiliserons trois termes différents en fonction du stade du projet. En phase d'initiation du projet environnemental, nous parlerons de **mobilisation**, pendant son déroulement nous parlerons de **participation** et lorsqu'il y a une adhésion au changement environnemental postérieure à la fin du projet, nous utiliserons le mot **appropriation**.

Ces trois phases successives du processus doivent être identifiées, car l'observation de la mobilisation des acteurs au début d'un projet ne garantit ni la participation, ni l'appropriation par la suite. En effet, s'il paraît évident que l'on ne peut jamais convaincre tout le monde, il faut atteindre une majorité de personnes. Or cette majorité peut-être changeante et peut se détourner à tout moment du projet. Comme le signale Michel Callon¹², ce qui a fonctionné au stade de la mobilisation (l'intéressement chez Callon) peut ne pas se poursuivre par la suite. Cela nécessite par conséquent que les engagements pris au début du projet par les représentants des différents groupes d'acteurs tiennent et ne soient pas remis en cause ensuite. D'où l'importance de choisir une approche permettant de convaincre et un changement substantiel comme objectif qui, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, est souvent plus robuste.

II.1.1.2. L'impulsion du changement : le conflit

La majorité des interlocuteurs rencontrés note qu'un conflit ou une controverse est souvent à l'origine du changement environnemental. Ce conflit peut être de différentes natures : économiques, usages, perceptions divergentes de l'objet environnemental, incohérence entre cadre réglementaire et réalité pratique du terrain...

Conformément à cette hypothèse, on remarque que certains acteurs se retirent des processus participatifs pour manifester leur désaccord. Cela a pour conséquence, si l'acteur est d'importance, de mettre en place la tension nécessaire à l'initiation d'une démarche de changement environnemental. On retrouve cette notion dans l'analyse stratégique de la gestion de

¹² Callon M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs de la baie de Saint-Brieuc", L'Année Sociologique, vol. Numéro spécial La sociologie des Sciences et des Techniques, n°36, pp. 169-208.

l'environnement¹³, qui développe l'influence que peut avoir l'acteur d'environnement quant à la prise de conscience de l'enjeu environnemental, et l'impulsion d'une démarche de changement.

Dans les cas étudiés, il s'agissait plutôt d'une injonction au changement sur les territoires par le biais de la DCE et de la LEMA. Injonction renforcée par le classement des ouvrages et des captages étudiés comme prioritaires par le Grenelle de l'environnement.

Une exception notable cependant, est celle des contrats de rivières. Même s'ils répondent aux objectifs de la DCE, ils sont issus de démarches volontaires, concertées et qui plus est centrées sur des objectifs environnementaux. Nous avons pu observer sur la Claise (37) les améliorations substantielles permises par la dynamique en œuvre. L'avantage de ces contrats est qu'ils amènent des résultats plus rapidement, ce qui favorise la mobilisation et la participation des acteurs.

II.1.2. Quel mobilisation pour le changement selon le niveau d'intégration de l'objet environnemental ?

L'une des questions centrales de notre réflexion sur le changement environnemental, son appropriation et sa réussite réside dans la problématisation de l'enjeu.

Il ressort des entretiens que chacune des approches qui peuvent être observées, que nous qualifierons de multithématiques ou centrée sur l'environnement, ont leurs points forts et leurs points faibles. Leur utilisation et leur mobilisation dépend des contextes et des écoles de pensées des personnes interrogées (développées dans la partie suivante). Cependant, certains acteurs considèrent qu'il ne faut pas se fixer des objectifs précis en termes de résultats attendus du changement, mais des objectifs en termes de procédure. Cela a pu être développé dans la description du changement procédural dans la partie précédente.

II.1.2.1. L'approche multithématique

Une approche multithématique a l'avantage de permettre à tous les acteurs du territoire, ou participants au changement, de se retrouver dans le projet. En les laissant dans un premier temps exprimer leurs revendications, ils adhèrent ensuite plus facilement au projet environnemental. Ainsi si les acteurs trouvent dans la conduite du changement un lieu de partage et de discussion à l'échelle du territoire, ils sont plus à même de s'impliquer dans le processus et donc de se mobiliser pour le changement, sa réalisation et sa pérennité dans le temps.

En revanche, pour d'autres, davantage considérés comme des acteurs de l'environnement, une approche multithématique n'a pour unique effet que de diluer l'enjeu environnemental et par la même occasion de diminuer les responsabilités des acteurs et des porteurs de projet. De plus, l'ambiguïté de l'objectif empêche une appropriation par un public plus large que celui directement concerné par le changement environnemental.

II.1.2.2. L'approche centrée sur la thématique environnementale (monothématique)

Proposer un projet centré sur la thématique environnementale permettrait d'être plus ambitieux et plus précis dans la démarche et les actions réalisées au cours du projet, du moins du point de vue des décideurs.

Sous l'angle de vue des animateurs de territoires, cette approche peut s'avérer plus risquée car, si on l'expose de façon trop technique elle peut finalement aboutir à un blocage de la situation. Certains interlocuteurs considèrent que porter un projet environnemental fort revient à être « marginalisé en tant que militant ». Présenter un projet sous l'angle du développement durable plutôt que sous celui de l'environnement sera plus facilement accepté. Pourtant ces mêmes personnes insistent sur le fait que centrer un projet sur une thématique ne signifie pas qu'il soit

¹³ Laurent Mermet (1992). Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société

monodimensionnel. En effet, même si le projet est centré sur une thématique environnementale, les dimensions techniques, économiques, scientifiques, culturelles... peuvent être abordées et ainsi donner une réelle épaisseur au projet. Pour assurer la pérennité d'un projet, il est nécessaire qu'il soit multidimensionnel, même en étant monothématique puisque un changement ponctuel, induira des changements connexes il faut savoir considérer un objet selon toutes ses dimensions.

D'autre part, les décideurs mettent en avant le risque que, si l'on présente un projet de changement environnemental sous un angle trop restreint (protection d'un captage des pollutions aux nitrates), toutes les actions entreprises au cours du projet devront trouver une justification par rapport à la problématique initialement posée et il n'y aura plus de marge de manœuvre lors de la négociation des points de blocage.

Finalement, même si l'approche intégrée paraît diluer l'objectif environnemental, elle peut mobiliser plus de personnes, et favoriser la mobilisation et la participation, car les acteurs peuvent disposer de « monnaie d'échange » dans la négociation.

II.2. L'action ou la connaissance comme vecteurs du changement environnemental ?

Nous évoquons ici l'action et la connaissance comme deux modalités de représentation du changement. Il est délicat de définir précisément ce qui relève de l'action ou de la connaissance dans un projet environnemental. La perception que l'on a de ces deux dimensions ainsi que de leur lien avec la représentation de l'innovation environnementale sont fortement liées entre elles.

L'**action** consiste à rendre concrète la démarche de changement environnemental, il s'agit d'une mise en œuvre de mesures qui auront à court ou moyen terme, directement ou indirectement des effets sur l'environnement.

La **connaissance**, quant à elle, se réfère à l'acquisition ou à la production de données et d'informations sur diverses thématiques (naturaliste, technique, socio économique...), en préalable à l'action ou non.

II.2.1. La connaissance au service du changement

On constate d'une manière générale que la connaissance tient une place importante dans les projets et représente souvent une part importante du budget. L'utilité de la connaissance est rarement remise en question mais des reproches peuvent être faits sur ses dérives : temps passé à l'acquisition de connaissance trop important par rapport à la durée globale du projet, investissement financier trop élevé, éléments trop précis ou trop vagues, trop complexes à appréhender ou orientés en fonction des résultats. Dans tous les cas, nous nous posons la question de l'utilisation de la connaissance et donc de son lien direct ou indirect avec l'action. Car sans mise en pratique, l'action peut conduire à un enlisement des projets, et donc ne pas permettre la réalisation du changement environnemental

Au cours de nos entretiens, différentes approches de l'action et de la connaissance sont ressorties. On distingue deux courants majeurs : la connaissance pour servir l'action (type projet) et l'action qui émerge de la connaissance (type académique). Nous présenterons également le cas de figure où la connaissance ne permet pas l'action, et l'utilisation de la prospective comme interface entre action et connaissance.

II.2.1.1. La connaissance au service de l'action

Dans ce cas la connaissance est un outil utilisé ponctuellement pour convaincre sur un point précis. Car, comme nous l'avons entendu : « Aujourd'hui il y a suffisamment de connaissance,

maintenant il faut convaincre ». Il s'agit du mode « projet » décrit par Thomas Reverdy¹⁴ ; il se concentre sur des cas précis et la connaissance apporte des éléments pour l'action, sans montée en généralité. Ainsi, une connaissance fine est mobilisée, mais de manière ponctuelle, sur la problématique précise, l'approche est pragmatique. Les contrats de rivière ou la continuité écologique relèvent de ce cas.

Dans le cas de Bigny (sur le Cher), les acteurs expriment un regret par rapport à l'exemple de la suppression du barrage de Maison Rouge sur la Vienne. Aucune étude, écologique ou sédimentaire, n'avait été réalisée. Malgré le succès de l'opération les services de l'état déplorent de ne pas avoir ces éléments à disposition (état de référence) pour étayer leurs arguments quant à la suppression d'autres barrages pour restaurer la continuité écologique des cours d'eau. Tirant partie de cette expérience, un suivi complet a été initié sur le barrage de Bigny pour capitaliser de la connaissance et réaliser ensuite un suivi de l'état écologique de la zone.

On note que certains acteurs résistent à l'acquisition de connaissance car ils sont conscients qu'elle risque d'induire une action d'ampleur. Pour eux le lien de causalité entre connaissance et action est incontournable.

II.2.1.2. La connaissance permettant l'émergence de l'action

Pour d'autres, l'approche est considérée comme plus « académique », l'acquisition de connaissances sur une thématique ou un territoire doit reposer sur un diagnostic fin et exhaustif. Ainsi l'action émerge des constats que la connaissance permet de réaliser.

Il s'agit plus d'une approche qualifiée de séquentielle ou approche du schéma (Thomas Reverdy). Elle respecte l'ordre théorique qui suppose l'établissement d'un état des lieux, puis des enjeux qui sont ensuite hiérarchisés et la proposition d'actions. C'est l'approche typique proposée pour les AAC et les mises en œuvre des MAE.

Elle privilégierait l'exhaustivité au détriment des liens, les acteurs qui ne produisent pas eux même la connaissance (comme dans le cas des forums hybrides) ou qui n'assistent pas à des actions, ont le risque de se lasser.

Il semble pourtant que, d'un commun accord, la connaissance initiale du problème peut permettre de lancer le débat. La connaissance est particulièrement utile à la définition de l'objet environnemental sur lequel le changement porte.

II.2.1.3. La connaissance ne permet pas toujours l'action

Le problème se pose de comprendre à quelle échelle on se place et sur quelles thématiques. Comme nous l'a dit un interlocuteur : « pour un bassin versant, l'espace des connaissances pertinentes qui pourraient être produites est infini ».

Une démarche trop académique, dans ce cas, même si elle légitime l'action (elle « pose » le problème) en la justifiant au mieux, risque de rallonger fortement la démarche et démobiliser les acteurs. Par ailleurs, en œuvrant dans ce registre de l'exhaustivité, on prête le flanc aux détracteurs, qui, pour ne pas agir pourront toujours prétexter une connaissance supplémentaire nécessaire.

L'accord des différentes parties prenantes sur l'établissement du diagnostic initial est important pour avancer sur de bonnes bases. Ce point n'est pas suffisant cependant, car même si la connaissance a permis le diagnostic partagé, elle ne conduira pas forcément à l'action. Il faut en effet que le changement visé puisse rentrer dans la stratégie des acteurs. L'approche stratégique préalable est donc très importante afin de connaître les attentes, révélées ou cachées, des interlocuteurs et

¹⁴ Reverdy, T. (2003). Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification. CRISTO-OPMF, 140 p.

trouver des éléments de réponse ou de déblocage. Pour cette raison, l'approche multithématique présentée en introduction de la partie a un rôle à jouer.

Par ailleurs si l'on se place à une échelle plus vaste, on remarque que les transferts de connaissances ne sont pas forcément utilisables d'un territoire à l'autre. Chaque territoire préfère avoir sa propre connaissance.

II.2.1.4. La prospective

La prospective est un outil hybride entre acquisition de connaissance, action, information et participation. La prospective est un moyen de présenter ou de construire des futurs possibles, lorsqu'elle n'est pas la simple prédiction d'un futur à court terme par la projection de tendances. Cette connaissance très particulière est souvent critiquée par certains chercheurs car, pour eux, elle est trop détachée des acteurs du territoire, trop institutionnalisée et donc non pertinente. Cependant on voit se développer de plus en plus des ateliers de construction de perspectives participatives dans des projets impliquant la société civile notamment (exemple de la mise en place de la politique de l'eau en Picardie). On parle de perspectives territoriales avec des dimensions participatives plus ou moins fortes.

Elle peut permettre l'acquisition de connaissance pour la connaissance, bien que, nécessitant un budget non négligeable à sa réalisation, elle soit plus souvent menée dans le cadre d'un projet. Ne constituant pas de la connaissance au sens académique du terme, pas de données chiffrées concrètes tangibles. Sa qualité et sa reconnaissance sont fortement liées à la légitimité des personnes chargées de la construire. Elle peut alors soit permettre la prise de conscience de la nécessité du changement, soit envisager différentes modalités pour aboutir au changement.

Ainsi, la prospective peut avoir un rôle prépondérant dans la conduite du changement. C'est un outil puissant pour accompagner les acteurs dans leur changement de vision de leur territoire. Notamment par l'explicitation des risques. En effet, la peur du changement est souvent liée à la notion de risques. On sait ce que l'on a, il est dur d'imaginer l'inconnu. La prospective peut donner l'envie de changer.

Cela peut aussi être mis en relation avec le regret de décideurs qui ne disposent pas suffisamment de contre-argumentaire, d'analyses du coût pour la société de l'inaction. Ils souhaiteraient que les conséquences globales et à long terme de l'inaction en environnement soient aussi évaluées.

II.2.2. L'action permet la mise en œuvre du changement à travers différents outils

II.2.2.1. La perception de l'action

Le changement environnemental conduit à modifier les visions que les acteurs ont d'un objet. Bien que nous recherchions un changement majeur, il est parfois utile de préparer les acteurs avec des actions mineures qui vont concrétiser la réalité du changement tout en maintenant le caractère dynamique du projet. Ces actions mineures permettront aux acteurs d'introduire l'action majeure constituant une partie importante du changement environnemental. Si l'on ne « fait rien », du moins rien de visible pour les acteurs locaux du territoire, le projet s'essoufflera avant la mise en œuvre d'une action majeure qui n'aura alors plus d'accroche pour susciter l'appropriation de ce changement par les acteurs.

Ainsi il faut bien penser en amont son projet et sa mise en œuvre. En cela, on comprend comment l'acquisition de connaissance constitue déjà de l'action.

Le contexte du projet joue un rôle prépondérant dans la définition des modalités de sa mise en œuvre. On remarque en effet des perceptions différentes de l'accès au terrain en fonction de l'échelle d'impulsion du projet environnemental. Le niveau institutionnel accède au terrain par des

études. Elles lui permettent de poser le problème et de monter sur le territoire des « coalitions » pour l'environnement indispensables dans la suite du projet. A l'inverse, l'échelon local est sur le terrain, et les études étant assez couteuses, on retrouve à cette échelle des projets très concrets, souvent moins ambitieux et plus ponctuels.

D'autre part il faut bien voir que le changement environnemental est souvent faible. Il présente peu d'irréversibilité. Il faut donc bien l'encadrer et définir un calendrier réaliste du projet. Il faut prévoir des temps de partage pour faire le point sur l'avancement du projet.

II.2.2.2. Les modalités de l'action

Nous ne voulons pas ici être exhaustifs, mais apporter des éléments qui sont ressortis de nos entretiens et qui, selon nous, peuvent être des éléments de réponses à certaines questions posées.

Comme nous le mentionnons ci-avant, la temporalité des projets et le calendrier des actions conditionnent le dynamisme et le maintien de la mobilisation des acteurs. Cela se fait notamment à travers les temps d'animation. La temporalité est souvent liée, en dehors des durées incompressibles de démarches ou de procédures réglementaires particulières, au budget disponible. Celui-ci influence également le choix des actions et des outils utilisés pour le projet considéré. La cohérence entre les ambitions d'un projet, sa durée, et son budget d'exécution est donc non négligeable.

On remarque cependant qu'au delà de la cohérence interne aux projets, certaines modes peuvent apparaître dans l'utilisation des outils. Aujourd'hui on assiste à un développement croissant des démarches participatives ainsi que le recours de plus en plus fréquent à des scénarios prospectifs. Surtout dans le domaine de l'environnement où les défis qui s'annoncent sont difficilement envisageables autrement que par ce biais. Il faut cependant reconnaître que les acteurs sont de plus en plus sensibilisés.

L'initiative du Grenelle de l'environnement a en effet permis de faire remonter les problématiques environnementales dans l'agenda politique, cependant cela a aussi conduit à un appauvrissement des sujets, ne serait-ce que par la vulgarisation des enjeux pour faciliter la compréhension d'un public non-initié. Cela nous renvoie à l'importance de considérer les objets environnementaux selon toutes leurs dimensions. Seuls des sujets matures, représentant la complexité des interrelations en environnement peuvent mener à des programmes d'actions intelligents et performants.

La réplication et l'essaimage des bonnes pratiques fait partie de la théorie d'action des expériences pilotes. Ces opérations de recherche-action, sur lesquels des moyens humains et financiers importants sont souvent mis pour en garantir le succès, ne produisent pas forcément l'effet d'essaimage escompté. Le couple « expérience pilote / généralisation ultérieure » n'est par conséquent pas forcément aussi évident qu'il n'y paraît, du fait de deux facteurs exprimés : le biais causé par le fait que des moyens importants et donc non reproductibles sont utilisés et la méfiance vis-à-vis des expériences non locales.

D'autre part, l'échelle d'impulsion du projet, ainsi que sa pérennité dans le temps, sont liées à la présence d'opérateur sur le territoire. Or, comme nous l'avons souvent remarqué, le portage environnemental est assez mal structuré à l'échelon local. De plus, il apparaît que même si les problèmes locaux sont structurants, ils ont besoin d'un lieu d'expression qui n'est pas toujours disponible (ni même existant).

II.2.2.3. Quelle articulation entre action et connaissance ?

Il ressort de tous ces discours que l'action ne peut avoir lieu sans connaissance et inversement. La frontière entre ces deux modes de représentation du changement n'est pas clairement définie. C'est la raison pour laquelle certains acteurs estiment que les deux sont nécessaires : la connaissance sans un passage rapide à l'action (de type mineure ou à la prise de

décision) va conduire à l'essoufflement du projet, mais, parallèlement, l'acquisition de connaissance peut correspondre déjà à de l'action puisqu'elle permet déjà d'être dans une dynamique de changement.

D'autre part, la connaissance permet de bien définir l'action et son cadre (cela est d'autant plus vrai pour des problématiques environnementales souvent très complexes), mais si l'on attend de tout savoir, on ne passe jamais à l'action. Ce savant mélange dans la conduite d'un changement environnemental entre connaissance et action est donc laissé à l'appréciation du commanditaire et du porteur de projet, il est déterminant et conditionne fortement la réussite et l'appropriation du projet.

Conclusion

Quelle que soit le « dosage » choisi entre action et connaissance, il apparaît important de les faire intervenir, ou de les relier dans un processus plus global d'information et de participation du public, comme par exemple dans des lieux de concertation. En effet, la communication autour du projet occupe une place prépondérante dans la dynamique de changement. Les sciences sociales entrent de plus en plus dans les projets de changement environnemental, et plus généralement de changement, car les milieux interagissent avec les personnes. La prise en compte de ces personnes, de leurs perceptions de l'objet environnemental, des enjeux qu'il représente et des attentes dont il peut être l'objet est déterminante pour l'acceptation d'un projet.

La pérennité de celui-ci dépend quand à lui de la capacité des porteurs de projet à rester dans une dynamique de changement : se placer dans un mouvement, mettre en exergue les avancées et ne pas se fixer un objectif au-delà duquel on n'agit plus. Pour l'identification des acteurs au projet, il est important, selon certains de nos interlocuteurs d'associer un objet concret à l'objet environnemental ou au projet : un élément physique, témoin du changement, ou des éléments plus conceptuels : journée thématique, exposition, fêtes... Finalement, les retours sur expériences garantissent la transparence du projet, en favorisant généralement la confiance des acteurs, mais aussi en permettent de couper court aux rumeurs potentielles autour du projet.

L'action et la connaissance sont donc bien deux facteurs de mobilisation pour le changement, mais ils ne peuvent à eux seuls garantir le succès de l'opération. D'autres éléments entrent en compte, et vont nous aider à caractériser des écoles de pensée et des méthodes de mise en œuvre du changement.

Partie 3 : Les approches du changement

III.1. Différentes écoles de pensée

Lors de cette deuxième phase de TDE nous avons mené neuf entretiens. Les conclusions, concernant aussi bien l'intégration de plusieurs thématiques dans un seul projet que l'appropriation ou l'articulation action/connaissance, étaient très contrastées.

A partir de ces entretiens, nous avons regroupé les interlocuteurs par différences et similitudes concernant approches sur des thématiques relatives :

- aux caractéristiques du changement (procédural ou substantiel, mineur ou majeur)
- à l'appropriation au sens large comprenant la mobilisation et la participation (est-elle indispensable ?)
- à l'intégration de la problématique environnementale (mono ou multi thématique ?), ce qui constitue notre premier axe d'exploration,
- à l'articulation entre action et connaissance. En effet, la distinction entre action et connaissance est trop subjective pour être discriminante dans la constitution des écoles de pensée.

Nous avons abouti à trois différentes écoles de pensée. Ce classement est assez arbitraire car basé sur des entretiens qualitatifs et il trouve sa limite dans le petit nombre d'échantillons, mais il permet d'illustrer les modes de pensée des acteurs que nous avons rencontrés.

Nous allons, dans les paragraphes suivants, décrire les caractéristiques de chacune de ces écoles.

III.1.1. Premier mode de pensée : l'environnement militant

Dans cette école, le changement a lieu en deux phases : à la fois sur le court et sur le long terme ; la réussite consiste à atteindre les objectifs du projet. En ce qui concerne l'appropriation, elle n'est pas nécessaire a priori (le projet sera mené, quoiqu'il arrive, même à contrecœur), mais il est important que les résultats soient reconnus à long terme, et donc que l'appropriation ait lieu *a posteriori*. Il faut être sûr d'obtenir des résultats. L'appropriation dépend du contexte et de la logique d'action.

Pour ceux-ci, la préférence va dans le sens d'un changement d'ordre majeur, systémique, et les moyens financiers doivent être mis en œuvre si nécessaire pour aider au changement de système.

Les partisans de cette école ont un objectif monothématique, mais ce type d'approche présente un risque politique. Malgré un objectif monothématique, pour mettre en œuvre le changement, pour le communiquer, il faut donc avoir une approche multithématique. Ils reconnaissent à l'approche multithématique les avantages suivants : chacun peut trouver sa place (ce qui conduit à une meilleure appropriation), et cette façon de faire est plus facile à afficher. Cette approche présente néanmoins des défauts, comme une visibilité moindre du problème environnemental et une responsabilité diluée ; de plus la coexistence de plusieurs thématiques peut créer une ambiguïté néfaste à l'appropriation. Pour un public plus large, il faut un aller-retour entre plusieurs thèmes.

Quant à la place de l'action et de la connaissance, et de l'articulation entre action et connaissance, cette dernière aide à faire accepter le projet (à convaincre), tandis que l'action est plus facile à utiliser si la méthode est éprouvée, mais une action concrète est nécessaire avant essoufflement de la mobilisation.

On peut par conséquent relier cette école de pensée au « changement majeur » tel qu'il est présenté dans la première partie de ce chapitre.

III.1.2. Deuxième mode de pensée : le processus au centre du projet

Dans cette école, la réussite se base sur les capacités adaptatives des activités humaines. Les questions environnementales sont complexes et recèlent beaucoup d'interdépendances, donc il faut un processus dans lequel toutes les dimensions sont intégrées au projet, et pas seulement les dimensions écologiques. Il n'y a pas d'objectifs chiffrés. A la différence de la première école, dans ce mode de pensée, seul le processus compte. Dans ce cadre, l'appropriation n'est pas nécessaire en premier lieu, mais elle est nécessaire à la réussite du projet, et passe par des démarches participatives.

La volonté de changement trouve sa source dans un constat de tension, de conflit, (cf Lascoumes et la productivité sociale des controverses).

L'apparition des complexités (interrelations) permet l'appropriation progressive des enjeux.

L'impulsion en termes de politique publique est nécessaire, afin de fournir un cadre au projet. Sans cadre, le projet est difficile à mener. Ce cadre crée des obligations de changement, il faut ensuite redonner la main au local.

A propos de l'action et de la connaissance, la connaissance est prioritaire et doit aider les acteurs à penser ce que pourrait être le changement.

Il faut repenser la manière de mobiliser les connaissances :

- 1.- Co construire des savoirs.
- 2.- Porter attention à la qualité procédurale, l'appropriation n'est qu'un produit.
- 3.- Laisser faire le débordement territorial de la question de l'environnement.
- 4.- Définir les cadres, leur qualité, quel doit être leur contenu, c'est à dire savoir jusqu'où doit on aller.

Il faut cependant faire attention à ce que la production de connaissances ne conduise pas à un enlisement du projet. L'acquisition de connaissances peut en effet être une manière de ne pas agir. Il faut être attentif à ne pas tomber dans ce travers.

Nous retrouvons ici les partisans du changement procédural dont il est question dans la partie I, qui est un préalable utile au changement, mais d'après nous plus un moyen qu'une fin.

III.1.3. Troisième mode de pensée : apprendre à changer

Les partisans de cette école optent plutôt pour des objectifs chiffrés et accordent une place plus réduite au processus. Ils visent à atteindre les objectifs environnementaux.

Les thèmes centraux de ce mode de pensée sont :

- Les objectifs environnementaux du changement
- L'appropriation est elle nécessaire ?

Les partisans de cette école semblent plus sensibles à une approche multithématique, mais ils optent pour une approche monothématique, car cette manière d'aborder le projet permet de définir des actions plus précises donc mieux acceptées. Le fait de se focaliser sur un problème permet de faire accepter des actions visant à le traiter, mais ils ont conscience que cela conduit à devoir justifier toutes les actions entreprises autour de ce problème.

Il n'y a pas de moment clé pour l'appropriation ; elle a lieu tout au long du processus. L'appropriation coule de source car l'appropriation est le projet lui-même.

Le changement est un changement de pratique, et non un changement de mentalité. En agriculture par exemple, ils considèrent que les changements sont principalement incrémentaux, et extrêmement limités et que les changements majeurs n'arrivent jamais.

Nous retrouvons ici le troisième et dernier modèle présenté dans la première partie, plutôt axé sur le changement mineur.

III.1.4. Les écoles à l'épreuve de la réalité

A partir de ces écoles de pensée issues des entretiens menés, nous avons tenté de classer les modes de pensée des acteurs rencontrés lors de notre phase sur le terrain.

La première manière de considérer le changement environnemental correspond à la vision de la DDT dans le cas du captage du Porche. Sur l'AAC du Porche, un arrêté ZSCE a été signé en juin 2011, à la suite d'un processus de concertation dont les agriculteurs n'étaient pas satisfaits. En effet, la DDT cherche avant tout à obtenir un changement (un plan d'action ZSCE), quitte à faire passer le décret sans proposer de relecture finale aux différentes parties prenantes. Néanmoins, une place importante a été accordée au processus : plusieurs réunions de concertation ont été organisées. Sa vision est plutôt multithématique : elle considère que le changement de pratiques agricoles sert à obtenir une eau potable moins riche en nitrates, mais aussi à protéger l'environnement de manière plus générale.

L'Onema, dans le cas de la continuité écologique, se caractérise par une vision très proche : les résultats de la destruction d'un barrage sont considérés comme une manière de convaincre a posteriori. Le processus de consultation importe, mais il faut atteindre des objectifs.

Au contraire de la DDT, dans le cas du captage du Porche, les agriculteurs avaient plutôt une manière de voir la situation proche de la deuxième école de pensée. Ils accordaient une très grande importance au processus : lorsque le décret a été adopté sans dernière relecture de leur part, c'est le processus qui a été critiqué plus encore que le contenu. Ils considèrent que les objectifs chiffrés trop précis représentent un manque de respect par rapport à leur savoir-faire. L'intégration de plusieurs thématiques semblait importante pour eux : l'aspect économique, l'aspect social...

Le cas de la municipalité de Saint-Florent-sur-Cher relève plutôt du troisième mode de pensée. Sur le seuil, qui présentait déjà une passe à canoë, un nouvel aménagement a été envisagé. Pour assurer la continuité écologique, le choix d'un changement mineur a été fait : l'élargissement de la passe existante afin de permettre le passage des poissons migrateurs et des sédiments. Cependant, aucun moment clé de l'appropriation ne peut être identifié. Le projet est mené peu à peu.

III.2. Eléments de mise en œuvre du changement environnemental

La réussite d'un changement environnemental se traduit pour nous par la mise en œuvre d'un changement, avec idéalement un changement majeur, qui mobilise, le cas échéant, le maximum d'acteurs. Autrement dit, le processus lui-même ne suffit pas ; des objectifs environnementaux doivent être atteints, des actions concrètes en faveur de l'environnement doivent être menées. Une processus de concertation menant à un consensus mou, sans action ou sans effet, est un échec du projet environnemental.

Une fois ce parti pris, nous avons tenté de lier la réussite d'un changement environnemental aux axes qui nous interrogeaient : intégration de plusieurs thématiques dans le projet (hors de la thématique environnementale), impulsion locale ou nationale, mobilisation par l'action ou par la connaissance, place de la participation.

Nous avons alors essayé de dégager les éléments essentiels pour la réussite d'un changement environnemental, à partir des nombreux exemples développés lors des entretiens.

Le porteur de projet : sa place, sa légitimité sur le territoire, sa légitimité hiérarchique

La population : certaines populations ont moins de poids que d'autres pour faire changer les choses. Une population étudiante n'a pas vocation à rester sur le territoire sur le moyen ou le long terme.

L'approche stratégique : Le porteur de projet, avant de se lancer dans la démarche doit analyser les alliés qu'il pourrait trouver vis-à-vis de son enjeu environnemental. Il faut identifier des acteurs clés, motivés par le changement environnemental. Ces acteurs doivent avoir un statut reconnu sur le territoire, qui leur permette d'asseoir leur légitimité : une analyse des acteurs du territoire peut permettre de mobiliser des personnes intéressées qui n'auraient pas participé au débat, comme des résidents. Pour l'eau potable, il est possible de montrer à un élu qu'une partie importante des habitants, même si ils sont moins visibles que les agriculteurs, accorde une grande importance à un changement dans ce sens.

L'essaimage des idées : il est bon que certains des acteurs invités à participer et incités à changer aient des liens avec plusieurs territoires si on veut une diffusion des idées et des projets.

La position des acteurs institutionnels doit être commune. Il est donc important de préparer les réunions avec les acteurs en phase pour qu'ils ne parlent que d'une seule voix et orientent le rapport de force dans le sens souhaité.

Le diagnostic initial, sur lequel les acteurs doivent être d'accord. Ce diagnostic doit contenir une description de la situation, du territoire, des parties prenantes, et faire état des problèmes à résoudre. Le partage d'informations, dans le but de créer des relations de confiance, est primordial à cette étape.

Le cadre concret et logistique : lieux et dates de réunions, échéances, étapes du projet. Il est important de donner un cadre concret au projet, un cadre qui lui permette de s'incarner. Réaliser des points à certains moments, d'identifier des étapes, participe à la mobilisation des acteurs.

Le financement rapide de premières actions. Il est révélateur de l'intérêt des institutionnels au projet donc lui donne un certain « crédit » Il donne de plus un objet (étude ou action) autour duquel se mobiliser

La communication sur ce qui fonctionne : dans le cas du contrat de rivière, l'exemple des panneaux apposés sur les ponts et explicitant les changements d'état de la rivière, avant et après, sont fondamentaux pour valoriser l'action et la pérenniser.

Les différentes échelles (locale, nationale) se nourrissent les unes des autres. Lorsque le projet de changement environnemental découle d'une démarche locale, il doit pouvoir s'appuyer sur des outils préexistants à une échelle supérieure de manière à légitimer son action et à agir selon les règles établies. Inversement, un projet de planification nationale doit pouvoir s'appuyer sur des exemples locaux spécifiques à l'échelle territoriale. Une démarche locale issue d'une association de citoyens adoptera par exemple un cadre de plus en plus administratif et devra répondre à certains critères pour bénéficier du soutien, politique ou financier, de sphères plus élevées ; un projet d'envergure nationale décliné sur différents sites se verra mis en pratique différemment en fonction des spécificités locales et des acteurs.

Tous ces éléments doivent être intégrés à la préparation du projet visant le changement environnemental. Cette préparation doit permettre d'identifier les acteurs-clés, qui permettront de faire avancer le projet environnemental.

Au-delà de ces éléments essentiels à identifier et prendre en compte pour réussir le changement, les entretiens ont fait ressortir des éléments qui, eux, ne doivent pas nécessairement être définis ou recherchés a priori :

Des objectifs trop précis. Il est nécessaire de laisser une marge de manœuvre, de négociation aux acteurs, pour qu'ils acceptent de s'engager dans le processus. Car si le processus ne suffit pas, il est

nécessaire. De plus, plus les objectifs sont précis, plus ils sont difficiles à atteindre ; une précision trop grande entraîne donc un risque d'échec.

La résolution des conflits. La persistance de conflits peut être un bon signe. Il est important que les acteurs comprennent le diagnostic initial du problème, admettent qu'il y a bien un problème, car cela justifie la nécessité de changer, et donc la mise en place d'un projet de changement. Par la suite, au cours du processus, il est probable que les actions en faveur de l'environnement seront contestées par certains acteurs. Il n'est pas toujours possible, si l'on veut mettre en œuvre un changement, de résoudre les conflits. La persistance de conflits peut donc être la preuve que de véritables changements ont été menés : si rien n'avait été fait, si on s'était contenté d'un processus sans substance, aucun conflit n'aurait été soulevé. En revanche, il est important, sur le long terme, que le changement mis en œuvre ait des effets positifs, et que ces effets soient bien vus par les acteurs du territoire. Ainsi, malgré la persistance de conflits, une appropriation du projet pourra se faire a posteriori. Cette appropriation a posteriori peut permettre une diffusion du projet sur d'autres territoires : les acteurs clés bien choisis ont des liens avec plusieurs territoires.

Tout projet peut ainsi devenir, en quelque sorte, projet pilote, exemple à suivre pour d'autres, même si les limites de cette théorie ont été mentionnées précédemment. D'après les acteurs interrogés, il est très difficile de convaincre par l'exemple, car chacun aime mettre en avant les particularités de son territoire, plutôt que les points communs qui permettraient d'appliquer les mêmes recettes qu'ailleurs. Mais des acteurs présents sur plusieurs territoires pourront aider à la diffusion de bonnes pratiques, qui seront adaptées à chaque situation.

La persistance des conflits sur le court-terme est donc bon signe ; mais les conflits, sur le long terme, doivent s'éclipser derrière l'appropriation du changement, si ce changement a bien les effets positifs attendus.

L'appropriation a priori. Si tous les acteurs partageaient déjà le diagnostic et les solutions, il n'y aurait pas lieu d'organiser un projet, de mettre en œuvre un processus de changement... La concertation a sa place dans le processus, car on ne peut pas faire changer les acteurs contre leur gré. Mais il faut donner à la participation, à la concertation, et à la mobilisation, leur place idoine. D'après ce que nous avons vu et entendu, il est important que les acteurs soient d'accord avec le diagnostic de départ et le constat de problème. Ensuite, les parties prenantes identifiées doivent être invitées lors des réunions, tout au long du processus, mais il n'est pas nécessaire de rechercher le consensus à tout prix. Les objectifs environnementaux doivent rester les objectifs premiers du projet. A posteriori, pour que le changement soit pérenne, il doit être apprécié et approprié par les acteurs.

La fin officielle du projet. Il vaut mieux annoncer le franchissement d'étapes, afin de continuer à avancer, et de ne pas démobiliser les acteurs. Peu à peu, on peut espérer obtenir un véritable changement de mentalités, de manière de considérer l'environnement. Cela rejoint l'idée d'appropriation a posteriori.

Conclusion

Le changement environnemental est le résultat d'un processus qui doit être préparé avec stratégie. Les éléments à prendre en compte sont nombreux : acteurs, diagnostic initial, cadre concret, financements, communication. La persistance de conflits n'est pas un signe d'échec, mais il est essentiel de montrer les évolutions positives issues des changements. En effet, les bénéfices du changement permettent l'appropriation sur le long terme, qui rendra pérenne ce changement et aboutira à son succès.

Conclusion

Si le changement environnemental majeur est notre objectif, comme nous l'avons dit dans notre première partie, ce changement nécessite parfois de négocier des paliers successifs en fonction des situations et des acteurs. Dans cette optique, il est essentiel de préparer le processus de changements, afin de ne pas diluer la problématique environnementale au milieu d'autres problématiques, d'éviter d'atténuer le problème environnemental au cours d'un processus aboutissant à un consensus mou, d'échapper à une production d'études et de connaissances sans fin et sans action ou d'aboutir à une situation de blocage.

Pour cela, l'approche stratégique est fondamentale pour analyser le jeu d'acteurs, leur stratégie créer des alliances et tenter d'apporter des éléments pour vaincre les résistances de chacun. Il faut commencer par identifier les acteurs moteurs du changement. Ces acteurs doivent parler d'une seule voix, posséder une légitimité à la fois locale et nationale. Le constat d'un problème à résoudre doit être partagé dès le début du projet ; par contre, il ne faut pas imposer d'objectifs trop précis dès le début, ni rechercher le consensus.

Pour accepter le changement majeur, qui implique un changement de modèle, donc des résistances, des peurs, face à des risques potentiels il faut pouvoir convaincre. La connaissance joue un rôle important ici : une étude opérationnelle permet de prouver le bien fondé d'une action, une démarche de prospective territoriale permet de conceptualiser des futurs possibles. Les acteurs doivent comprendre où cela les conduit.

L'acquisition de connaissance ne doit cependant pas être une fin en soi et s'autoalimenter, car elle peut être inépuisable si elle n'a pas une visée directement opérationnelle. Elle peut également obérer le budget et le temps prévu pour un projet. Le recours à l'action, à la preuve par l'exemple doit être donc rapidement mis en œuvre par le biais des options stratégiques qui auront permis de motiver des acteurs à passer à l'action. Les moyens financiers doivent pouvoir suivre pour accompagner le changement, qui nécessite du temps d'animation et représente parfois une prise de risque pour un acteur économique. Il faut garder à l'esprit que l'argent utilisé est de l'argent investi, car il évitera des mesures correctives par la suite.

Nous avons pu discerner trois écoles de pensées vis-à-vis de la mise en œuvre du changement, chacune ayant ses particularités mais se typant assez fortement sur la manière dont l'objectif environnement est considéré.

L'articulation action/connaissance, qui correspond à notre interrogation initiale, ne peut pas être systématisée ou modélisée. Pour chaque changement, il faut trouver la bonne quantité de connaissance à produire pour convaincre et aider à avancer, et agir suffisamment tôt pour éviter le marasme et assurer la réussite du changement.

Annexe

Annexe 1

Il faut ici éclaircir rapidement le rôle de chaque acteur :

- La Commission Européenne propose et met en œuvre les politiques communautaires réfléchies au sein de Directions Générales ayant fait l'objet d'une délégation de compétence à l'Union Européenne.
- Le Parlement Européen partage le pouvoir législatif communautaire avec le Conseil de l'Union Européenne.
- Les ministères supervisent les politiques publiques nationales. Ils assurent également la tutelle d'organes spécifiques à leurs champs de compétence.
- Le Premier Ministre se place à la tête des ministères et arbitre les différends entre ceux-ci.
- Le Parlement français est composé du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Son rôle est législatif.
- Les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (ex-DIREN) sont des services déconcentrés au niveau régional. Elles se placent sous l'autorité du préfet de région, sous réserve des compétences des préfets départementaux.
- Les Directions Départementales des Territoires, placées sous l'autorité des préfets de départements, constituent un relai départemental pour les ministères dans la mise en œuvre des politiques.
- Les Agences de l'Eau ont pour mission de gérer les ressources en eau. Placées sous la double tutelle du MEDDTL et du ministère du budget, elles sont notamment chargées de la coordination du SDAGE.
- L'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) exerce la fonction de police de l'eau, comprenant la surveillance des milieux aquatiques, le contrôle des usages, mais aussi la diffusion de la connaissance et de l'information. Il est alimenté par ponction directe dans le budget des Agences de l'Eau.
- Les collectivités territoriales sont constituées de différentes échelles depuis la Région et le département respectivement dirigés par un préfet de région et un préfet de département, jusqu'aux communes (et collectivités attenantes) avec à leur tête les maires.
- Enfin, les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) peuvent se positionner en animateurs ou en maître d'ouvrage de manière à intervenir sur le

territoire. Ils sont donc en lien direct avec le territoire (contrairement aux Agences de l'Eau, ce qui leur est reproché par les EPTB).

- L'AdCF est la fédération de communes qui a été mobilisée sur les questions d'assainissement collectif, des questions juridiques (e.g. le droit de propriété), et sur les enjeux de financements de l'AE.
- L'ADF regroupe tous les départements français et comme le membre de la Maison européenne des pouvoirs locaux français a été créé à l'initiative des associations nationales d'élus locaux pour coordonner leurs activités dans le domaine européen.
- L'Association des Régions de France (ARF) a été créée pour répondre au besoin de concertation entre les présidents de Conseils Régionaux, les élus et leurs services, et ainsi effectuer le transfert de compétences décidé par les lois de décentralisation.

