



Résumé



Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau

Les politiques publiques consacrées à l'eau et aux milieux aquatiques ont comme caractéristique d'être largement conçues, portées et mises en œuvre sur le terrain par des organisations et des professionnels que l'on peut qualifier de « **techniques** » : ingénieurs et techniciens peuplent très majoritairement ce secteur particulier de l'action publique.

Pour autant, les politiques de l'eau ne sauraient être réduites à leur seule dimension technique, tout simplement parce que ce sont des... politiques. En tant que telles, elles ont donc affaire à des choix de société, aux délibérations censées y présider, aux processus sociaux qui les déterminent ou les rendent possibles, aux réactions qu'elles suscitent. En tant que telles, elles poursuivent le plus souvent des visées de changement qui leur confèrent une dimension stratégique. C'est pourquoi elles n'engagent pas que des savoirs scientifiques liés à l'eau et aux milieux : elles comportent aussi des dimensions philosophiques, sociologiques, politiques, stratégiques...

Cet ouvrage entend aider les ingénieurs et techniciens de l'eau à considérer la part éthique, politique, stratégique, etc. que comportent leurs métiers. Il s'agit également de leur fournir **des repères** pour s'orienter dans les différents courants théoriques et corpus méthodologiques susceptibles d'éclairer leurs métiers et pratiques.

Sans prétendre couvrir de manière exhaustive toutes ces dimensions, ni toutes les disciplines académiques auxquelles elles renvoient, l'ouvrage s'organise en quatre chapitres, prenant chacun comme point de départ des préoccupations et difficultés prégnantes dans les politiques de l'eau, en référence aux expériences vécues sur le terrain par les lecteurs pressentis de cet ouvrage. Ces quatre chapitres ont été conçus pour pouvoir être lus indépendamment, selon les centres d'intérêts ou les questionnements du lecteur. De plus, un index de mots clés oriente vers des parties spécifiques de l'ouvrage.

Les relations entre les sociétés et les milieux : faut-il opposer la nature et l'homme ?

Le premier chapitre prend comme point de départ la figure de l'opposition entre la « société » ou « l'économie » d'un côté et les « petites bêtes » et « petites fleurs » de l'autre, opposition que l'on retrouve fréquemment quand sont discutés et parfois mis en cause des politiques de l'eau ou des projets sur le terrain. Il vise ainsi à prendre du recul sur cette opposition en mobilisant des éclairages de l'anthropologie, de l'histoire de l'écologie scientifique et de l'éthique environnementale.

L'anthropologie nous apprend ainsi que **cette dichotomie est moins universelle que propre à la civilisation occidentale** – ce qui ne signifie pas, bien entendu, quelle n'ait aucun sens. L'histoire des sciences nous enseigne également que l'écologie d'un côté, les sciences humaines et sociales de l'autre, ont longtemps abordé les relations milieux/sociétés en conservant une dualité très forte entre ces deux termes, mais qu'elles tendent aujourd'hui à mettre en cause celle-ci : la nature et la société sont de plus en plus considérées par ces diverses disciplines comme ayant une histoire commune, issue d'une « coévolution ». Enfin, la relation entre l'homme et la nature est une question morale, renvoyant à divers débats d'ordre non plus scientifique mais éthique, balisés par des écoles de pensées opposées telles que l'anthropocentrisme (vision utilitaire de la nature), le biocentrisme (toute forme de vie est une fin en soi) ou encore l'écocentrisme (l'homme fait partie comme les autres espèces d'une « communauté biotique » à préserver pour elle-même).

Au total, **ces évolutions scientifiques et ces conceptions éthiques des relations homme-nature se retrouvent dans les cultures techniques qui coexistent aujourd'hui dans les politiques de l'eau**, avec d'un côté la nature-artefact, objet de maîtrise, des sciences de l'ingénieur (les équipements) et, de l'autre, la nature-processus, autonome et objet d'observation, des sciences naturelles (les milieux).

La légitimité des politiques de l'eau : l'intérêt général face aux intérêts particuliers ?

Le deuxième chapitre part de la question de la légitimité des politiques de l'eau, parfois mise en question sur le terrain en dépit de leur caractère d'intérêt général, face à ce qui peut être perçu comme de simples « intérêts particuliers ». Divers travaux de sciences sociales, relevant notamment des sciences politiques, permettent de mieux comprendre ce type de difficultés. Ils nous apprennent que **deux modèles d'action publique se seraient succédés au fil du temps**. Le premier, historique, a vu diverses formes d'intérêt général être définies a priori par l'État, et mises en œuvre de façon descendante, via des filières techniques cloisonnées, en donnant lieu à des arrangements locaux peu transparents dans les territoires. Le second, qui lui aurait succédé, voit l'intérêt général défini en quelque sorte au cas par cas, par des procédures plus horizontales, territorialisées de manières différenciées selon les enjeux considérés et convoquant une plus grande pluralité d'acteurs – d'où la montée en puissance de la notion très polysémique de « gouvernance ».

Au total, quel que soit le modèle d'action publique considéré – on peut penser que les deux coexistent en réalité aujourd'hui sur le terrain – l'opposition entre intérêt général et intérêts particuliers apparaît trop limitée pour saisir les enjeux de légitimité d'une action publique donnée : **incarnées par l'État ou construites de manière plus ascendante, diverses formes d'intérêt général ont toujours coexisté et se sont bien souvent opposées**.

Cependant, **les politiques de l'eau françaises ont entretenu dès les années 1960 (loi de 1964) un rapport particulier à l'intérêt général**, en étant ancrées dans des procédures participatives et subsidiaires (gestion par grands bassins), et structurées autour d'une notion quelque peu différente : le patrimoine commun (consacré dans la loi sur l'eau de 1992). Dès lors, depuis longtemps, les porteurs des politiques de l'eau organisent ou participent à des procédures multi-acteurs, à diverses échelles, où se définit et s'incarne cet intérêt général, ou plutôt, en l'occurrence, « commun ».

Au total, pour assurer la légitimité de leur action, les porteurs des politiques de l'eau sont donc conduits à assurer **deux fonctions : d'un côté, s'engager pour défendre la cause de l'eau face à d'autres formes d'intérêt général et, de l'autre, garantir la qualité procédurale des instances subsidiaires où se joue en partie cette confrontation**. Ces deux rôles sont en tension : il est délicat d'être à la fois partie prenante du débat et garant des bonnes conditions de son déroulement.

Action collective, jeux d'acteurs et conflits : comment saisir les conditions et les ressorts du changement ?

Le troisième chapitre vise à éclairer le caractère nécessairement collectif des changements que les politiques de l'eau cherchent à faire advenir et, partant, les difficultés pouvant être rencontrées liées au caractère complexe et/ou conflictuel des « jeux d'acteurs ». Afin d'être en mesure de mieux saisir les conditions et les ressorts du changement collectif, il propose une mise en perspective des différents regards que porte sur cette question du changement collectif une grande diversité de courants théoriques, notamment issus de la sociologie. Deux types d'approches sont ainsi distingués, selon qu'ils s'intéressent à l'une ou l'autre des **deux composantes fondamentales d'un processus de changement** :

■ **« le système institué »**, hérité du passé, pesant sur les acteurs en conditionnant leurs marges de manœuvre, leurs idées, leurs intérêts... et, par conséquent, déterminant largement la possibilité qu'un changement considéré puisse survenir. La sociologie critique, la sociologie des organisations et l'analyse stratégique, ou encore la théorie des coalitions de cause, quoique très différentes et parfois opposées, partagent un tel objet où les rapports de force et de pouvoir, les conflits et les stratégies sont au cœur de l'analyse ;

■ **« les dynamiques instituantes »**, découlant des agissements et innovations des acteurs, notamment de ceux porteurs d'intentions de changement, et susceptibles de mettre en tension le système institué, de le mettre en cause pour, *in fine*, le faire évoluer. Les divers courants de la sociologie dite « compréhensive » ou « pragmatique » (sociologie de l'innovation, analyse des controverses, théorie de la justification...) se centrent ainsi sur la manière dont les acteurs eux-mêmes donnent du sens à leurs actions et aux changements qu'ils font advenir.

En se centrant sur l'émergence des intentions qui motivent le changement, sur les processus d'apprentissage collectif qui le rendent possible en faisant évoluer les intérêts et identités, sur les différentes formes d'engagement des acteurs, l'analyse des « dynamiques instituantes » peut déboucher sur des prescriptions visant à mieux favoriser les processus qui rendent possible l'émergence du changement. Cependant, ces courants récents de l'analyse sociologique ont tendance à occulter la persistance de conflits d'intérêts et de rapports de pouvoir irréductibles. C'est pourquoi il reste indispensable de ne pas négliger l'analyse du « système institué » où s'inscrivent ces intérêts en conflits et ces rapports de pouvoirs, afin de **conserver une vision lucide de la gestion effective de l'environnement : non seulement ce qui permet au changement d'advenir, mais aussi ce qui explique, malgré tout, l'inertie des systèmes que l'on s'efforce de faire évoluer.**

Comment porter et/ou accompagner le changement concerté ?

Le dernier chapitre, enfin, dans le prolongement du précédent, approfondit cette question du changement collectif pour s'intéresser aux processus de concertation censés contribuer à son émergence. Apportant quelques **précisions sémantiques** sur ce terme souvent ambivalent, il distingue **deux modèles archétypaux de conception d'un processus de concertation**, susceptibles de servir de repères pour organiser, dans la pratique, la mise en œuvre d'une démarche de changement concerté et/ou concevoir la place que l'on entend y occuper.

Le modèle « Concerter, Analyser, Choisir », construit en opposition au modèle descendant historique de l'action publique, est fondé sur la notion de **co-construction** du changement par l'ensemble des acteurs qui se concertent. Il valorise largement les « dynamiques instituantes » et, pour le porteur d'une politique ou d'un projet, fournit des prescriptions éclairant son rôle de garant de la qualité des procédures.

Le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier », est davantage centré sur la notion de **négociation**, en mettant en scène deux figures bien différentes : l'acteur porteur d'une politique ou d'un projet d'un côté, ses objecteurs, contradicteurs ou opposants de l'autre. Il se fonde davantage sur l'analyse stratégique du « système institué »

et c'est plutôt au porteur d'une politique en tant que promoteur d'une cause face à d'autres que s'adressent les préconisations qu'il fournit.

Le choix de mobiliser l'un ou l'autre de ces deux modèles pour concevoir une démarche concertée, s'il peut être lourd de conséquences sur la manière de conduire celle-ci, dépend des convictions de chacun quant aux vertus respectives de la co-construction ou de la négociation, quant à la validité des raisonnements sous-jacents à ces deux modèles. **Leur utilité pour le porteur de politiques publiques ou de projets, est de servir de repères pour apprécier de manière pragmatique une situation, et se construire une orientation adaptée à ses propres perceptions et convictions.**

Conclusion : que peuvent apporter les sciences humaines et sociales à la mise en oeuvre des politiques de l'eau ?

Au terme de ces quatre chapitres, la conclusion générale de l'ouvrage défend l'idée que si les sciences humaines et sociales n'ont pas vocation à s'inscrire au sein des sciences de l'ingénieur, elles offrent cependant de nombreuses possibilités d'en **enrichir le contenu** et le sens, et ainsi d'en **accroître la portée opérationnelle**.

