

Sciences Eaux & Territoires

La revue d'Irstea

Article hors-série numéro 18

Le modèle Concert'Eau, un exemple de gestion participative des pratiques agricoles et de la qualité de l'eau

Claude VAUTIER, Philippe VERVIER et Gérard DESCAMPS


www.set-revue.fr


Sciences Eaux & Territoires, la revue d'Irstea

Article hors-série numéro 18 – 2015

Directeur de la publication : Jean-Marc Bournigal

Directeur éditorial : Nicolas de Menthère

Comité éditorial : Daniel Arnault, Louis-Joseph Brossollet, Denis Cassard, Camille Cédra, Thomas Curt, Alain Dutartre, André Évette, Véronique Gouy, Alain Hénaud, Bruno Hérauld, Alette Maillard, Emmanuelle Jannès-Ober, Cédric Laize, Jean-Michel Laya, André Le Bozec, Christel Prudhomme, Christian Romaneix pour le CINOVTEN et Michel Vallance.

Rédactrice en chef : Caroline Martin

Secrétariat de rédaction et mise en page : Valérie Pagnoux

Infographie : Françoise Peyriguer

Conception de la maquette : CBat

Contact édition et administration : Irstea-DP2VIST

1 rue Pierre-Gilles de Gennes – CS 10030

92761 Antony Cedex

Tél. : 01 40 96 61 21 – Fax : 01 40 96 61 64

E-mail : set-revue@irstea.fr

Numéro paritaire : 0511 B 07860 – Dépôt légal : à parution

N°ISSN : 2109-3016

Photo de couverture : © brasilnut - Fotolia.com



Le modèle Concert'Eau, un exemple de gestion participative des pratiques agricoles et de la qualité de l'eau ¹

Dans le bassin versant du Gers, les acteurs du territoire se mobilisent depuis plusieurs années pour définir des options de pratiques agricoles qui permettent de concilier la viabilité économique des grandes cultures et le respect de la qualité des eaux de surface, notamment vis-à-vis des nitrates et des pesticides. Cet article nous propose ici un retour sur le développement du projet Concert'Eau, un outil de négociation basé sur la participation des parties prenantes et l'évaluation scientifique : quels ont été les résultats et quelles limites peut-on relever ?



Malgré le mouvement de décentralisation qui semblait vouloir s'accélérer en France depuis les lois de 1982-83, les politiques publiques françaises gardent quelque nostalgie du centralisme étatique. Certes, en matière de construction des territoires, l'heure n'est plus aux simples injonctions de la puissance publique, mais la notion d'« aménagement du territoire » n'a pas disparu de toutes les têtes ni de tous les textes². Le modèle « bureaucratique », selon la schématisation de Lam (Lam, 2000), reste un modèle en vogue et le « Portail de l'Aménagement du territoire » de la Datar³ a conservé le vocable qui symbolisait sa puissance lorsque la planification était une « ardente obligation » pour le Général de Gaulle.

Au regard des politiques nationales et dans le cadre de l'Union européenne, l'évolution est nette vers un modèle qui dépasse la déconcentration pour aller vers une véritable décentralisation de la décision publique. Autrefois, tenues à la seule consultation des citoyens, lors de la mise en place des projets dits d'intérêt public, les maîtres d'ouvrage publics ont aujourd'hui à faire face à une demande de participation émanant d'un public de plus en plus engagé, relayée par les organisations nationale et européenne en charge des grands dossiers.

« La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées. » (Manin, 1985). Cette phrase de Bernard Manin résume assez bien la position qui fut adoptée lors de la conception, puis de la mise en œuvre du projet Concert'Eau⁴ (Vervier et al., 2010). Ce projet s'est inscrit dans l'évolution de la prise de décision par la participation délibérative⁵.

Son point focal se trouvait en effet dans la construction d'une méthode de délibération d'acteurs de diverses origines ayant en commun de se sentir concernés par

la question qui leur était posée⁶. Certains l'étaient de façon très directe (les agriculteurs, les usagers de l'eau, par exemple), d'autres, de façon plus indirecte (l'association de randonnée équestre). Mais tous se percevaient comme partie prenante aux débats que le projet allait ouvrir. Tous devaient (et allaient) accepter d'apporter leurs connaissances (« savantes » ou « profanes »), et leurs représentations, qui influencent au quotidien leurs pratiques sociales et professionnelles.

Notre propos consiste à décrire les fondements du projet dans son aspect collaboratif associé à une expertise scientifique, puis à analyser la méthode mise en place, i.e. la plateforme collaborative conçue comme outil de gestion participative, enfin à en évoquer les limites.

1. Cet article relate l'expérience d'un projet européen de type Life environnement nommé Concert'Eau®, conduit entre le 1er octobre 2006 et le 30 septembre 2009.

Le nom Concert'Eau a fait l'objet d'un dépôt de marque, lorsqu'il désigne la méthode mise en oeuvre. Cela oblige les auteurs à faire suivre toutes les occurrences du signe ©, sauf lorsqu'il s'agit du titre du contrat européen.

www.acceptablesavenir.eu

2. Mais on voit bien, pourtant, à travers les derniers avatars de la réforme territoriale de 2014, la tentation toujours présente et argumentée par les nécessités de l'urgence, d'imposer d'abord et de débattre ensuite, face aux oppositions...

3. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : <http://territoires.gouv.fr/la-datar>

4. De nombreuses informations sur ce projet sont sur le site : http://www.acceptablesavenir.eu/crbst_7.html

5. Le terme délibération est entendu ici comme un échange au cours duquel les personnes en dialogue acceptent d'interroger, voire de modifier, leurs représentations du fait des messages transmis par les autres interlocuteurs.

6. La question générique était : « Comment amener les agriculteurs à modifier leurs pratiques culturelles et de quelle manière, afin d'améliorer la qualité des eaux de surface dans le bassin versant du Gers ? ».



📌 L'objectif du projet Concert'Eau est de proposer des modifications de pratiques agricoles comprises et partagées par tous les acteurs du territoire, afin d'améliorer la qualité des eaux de surface du bassin versant du Gers.

© Ruud Morijn - Fotolia.com

L'origine du projet Concert'Eau

On trouve dans le nom du projet deux notions qui en constituent le cœur : d'un côté, il s'agit de la qualité de l'eau (associée à la question de l'agriculture intensive), de l'autre du processus de concertation au travers duquel la question allait être traitée. Quelques rappels sur l'évolution des formes prises par la question écologique dans le monde et surtout dans l'Union européenne, depuis un quart de siècle, permettent de mettre ces éléments en contexte.

Une série de directives européennes jalonne cette évolution dans trois directions : la qualité de l'eau, avec notamment la Convention d'Aarhus en 1998 ou la DCE 2000/60/CE ; le développement rural et le développement durable, avec en particulier la réforme de la PAC depuis 1999, instituant une éco-conditionnalité des aides et introduisant ainsi la question environnementale dans la question agricole ; enfin, la question de la participation des citoyens, qui entre dans le débat communautaire dans les bagages de la question environnementale : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens* », déclare l'article 10 de la convention de Rio (1992).

La philosophie du projet Concert'Eau

C'est sur cette triple évolution que le projet européen Life Concert'Eau a été fondé. Il s'agissait d'améliorer la qualité des eaux de surface dans le bassin versant du Gers, en France. Pour cela, il était convenu que l'un des leviers devait être une réflexion autour de modifications des pratiques agricoles (photo 1).

Mais, le projet se basait aussi sur un autre constat : dans le département, les acteurs de l'agriculture comme ceux des sociétés politique et civile s'affrontaient durement : agriculteurs conventionnels, coopératives agricoles, chambre d'agriculture, conseil général, agriculteurs

biologiques, associations citoyennes diverses, ne parvenaient pas à s'entendre sur la définition du diagnostic. Aux alarmes des uns répondaient les discours lénifiants ou embarrassés des autres. Dans un tel schéma, comment proposer des mesures de modification des pratiques agricoles comprises et partagées ?

Le projet s'organisa donc autour de deux idées centrales :

- l'évaluation des propositions de modification des pratiques agricoles (financées par divers programmes nationaux et européens), afin que les acteurs puissent se faire une idée de leur impact réel, s'entendre sur un diagnostic partagé et passer ainsi de représentations issues de l'imaginaire et de l'idéologie à des représentations fondées sur des indicateurs susceptibles de les objectiver et de rendre, on l'espérait, le débat moins radicalement conflictuel ;
- la construction par les acteurs eux-mêmes des mesures susceptibles d'améliorer la qualité des eaux de surface, sans ruiner les exploitations ni représenter des changements d'habitudes et de représentations impossibles à assumer par les acteurs de terrain.

La plateforme collaborative et technologique

Le projet s'est donc construit autour d'une « plateforme », c'est-à-dire une assemblée des acteurs intéressés de façon plus ou moins directe au problème posé. Cette assemblée devait se réunir une première fois pour proposer des scénarios de modification des pratiques agricoles. Ces scénarios devaient être évalués par des scientifiques, à partir de modèles permettant d'estimer l'importance de leurs impacts en termes environnementaux (l'évolution de la présence de nitrate et de produits phytosanitaires), économiques (l'évolution des revenus et des coûts des exploitations agricoles) et sociétaux (l'acceptabilité pour les acteurs des modifications proposées). À partir de cette évaluation, les acteurs étaient invités à se réunir à nou-

▶ veau pour débattre de ces résultats et choisir ensemble, par délibération, les mesures qu'ils souhaitaient retenir comme étant les plus efficaces sur la combinaison des trois dimensions citées ci-dessus.

La plateforme collaborative et technologique représentait le cœur du projet afin de tester la méthodologie choisie. Il s'agissait de démontrer que l'implication, dès l'amont du projet, des acteurs d'un territoire à propos d'un problème à résoudre, permettrait :

- de générer un certain consensus ou, au minimum, de renouer le dialogue entre les acteurs sur des questions sensibles, grâce à la mise à disposition de connaissances objectivées sur les paramètres de ces questions ;
- de définir des programmes de mesures ayant capacité à améliorer l'état écologique du milieu sans créer de sinistre chez les agriculteurs tout en étant compatibles avec les représentations usuelles des différents acteurs ;
- de créer une dynamique de ces acteurs sur le territoire qui leur permette d'initier des projets, de se prendre en main face aux défis à affronter ;
- d'offrir aux décideurs publics une méthode d'accompagnement de leurs décisions, la détermination participative de programmes de politiques publiques permettant d'améliorer le programme lui-même ainsi que son acceptabilité pour des acteurs l'ayant débattu et négocié dès son origine.

La plateforme allait donc servir à interroger les représentations des acteurs, à mettre en évidence les intérêts en présence et à les négocier dans un processus de délibération assisté par une expertise scientifique indépendante.

La plateforme, outil de gestion participative

L'agora

La plateforme collaborative et technologique peut être considérée comme une forme d'agora dont parle Helga Nowotny (Nowotny, 2010). On y trouve des liens entre des producteurs et des utilisateurs, dans un espace public qui mêle des acteurs publics et privés selon une configuration particulière qui correspond au problème posé.

Cet agora devait répondre à la question suivante : comment amener les agriculteurs à changer leurs pratiques pour en réduire l'impact sur la qualité des eaux de surface, ce qui renvoyait à l'aplanissement de diverses difficultés s'opposant à la mise en œuvre des mesures environnementales : contestation du diagnostic et des programmes de mesures, absence d'évaluation des conséquences des mesures et de leur acceptabilité, conflit entre les dimensions environnementales, sociologiques et économiques, divergence des points de vue des parties prenantes.

Le terme « agora » rend bien compte de ce qu'a été la plateforme en ce sens qu'il s'est agi d'un lieu de débat. Des positions divergentes, conflictuelles (parfois très fortement) s'y sont confrontées, on y a échangé des informations contestées par les uns ou les autres. L'aspect « technologique » de la plateforme a alors apporté des éléments d'objectivation : les scientifiques recrutés pour effectuer l'évaluation du domaine ayant une posture indépendante, leurs travaux ne furent pas contestés (bien qu'ils eussent pu l'être au niveau de leurs hypothèses, de leurs modèles...). Il apparaissait clair pour chacun que

les résultats fournis n'étaient pas biaisés par des désirs de prise d'intérêt particulier et, de ce fait, ils furent acceptés, avec leurs limites technoscientifiques, en confiance par tous les acteurs. On peut ajouter (et c'est là une limite du processus) que le qualificatif « scientifique » associé aux évaluations effectuées amenait une forme de légitimité survalorisée par des acteurs pour qui, inconsciemment, la « science » présente fréquemment les caractères de la vérité objective.

La méthode et ses règles

La méthode est itérative au travers de cinq étapes décrites ci-dessous.

Étape 1 – Il s'agit d'identifier, d'organiser et d'animer des groupes de travail (agriculteurs, gestionnaires de l'eau, représentants des associations, autorités locales, organisations professionnelles agricoles...) pour :

- identifier et caractériser les problématiques environnementales ;
- identifier, négocier et définir les indicateurs qui permettent de qualifier ces problématiques et grâce auxquels les évaluations environnementale, économique et sociologique pourront être réalisées ;
- co-construire les scénarios de changements de pratiques agricoles qui permettraient d'atteindre les objectifs de la DCE tout en respectant les critères économiques et sociologiques.

Étape 2 – C'est le moment où les scénarios sont simulés et leurs conséquences évaluées par les scientifiques. Les indicateurs retenus par les groupes de travail pour la démonstration de la méthode Concert'Eau® étaient, comme il a été dit plus haut, en termes environnementaux, l'évolution de la présence de nitrate et de produits phytosanitaires ; économiques, l'évolution des revenus et des coûts des exploitations agricoles ; et sociétaux, l'acceptabilité pour les acteurs des modifications proposées.

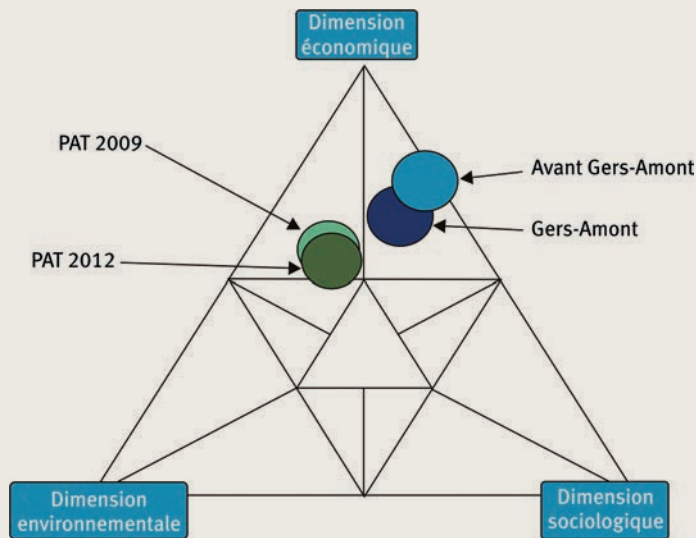
Étape 3 – Le système d'aide à la décision (SAD) : le SAD (intégrateur des trois dimensions) combine les résultats (correspondant aux valeurs atteintes par les indicateurs) issus des simulations des différents scénarios proposés par la plateforme, pour permettre aux acteurs de comparer les scénarios par une vision synthétique.

Étape 4 – Les scénarios ainsi visualisés sont proposés aux groupes de travail qui doivent les comparer. L'évaluation est livrée aux acteurs membres de la plateforme sous une forme à la fois ludique et visuelle : comme le montre la figure 1, les divers scénarios sont figurés par des cercles colorés à l'intérieur du triangle. Plus les disques représentant les scénarios sont situés près du centre du triangle, plus les scénarios respectent l'équilibre entre les conséquences environnementales, économiques et sociologiques. Toute modification d'une pratique implémentée dans l'intégrateur se traduit, en temps réel, par un déplacement des cercles à l'intérieur du triangle. Les membres de la plateforme peuvent ainsi voir immédiatement de quelle manière une proposition de changement modifie l'état antérieur.

Cette présentation permet aux groupes de travail de visualiser l'impact des scénarios et de :

- choisir les scénarios qu'ils acceptent de mettre en œuvre ;
- combiner certains des scénarios évalués ;

1 Forme des premiers résultats obtenus.



Légendes :

Gers-Amont : (action-test) programme de MAE lancé par la chambre d'agriculture du Gers en 2005.

PAT : plan d'action territorial faisant suite à l'action-test Gers-Amont à partir de 2008-2009.

Le triangle est celui du développement durable, à ceci près que la dimension sociologique remplace la traditionnelle dimension sociale, en d'autres termes, que ce sont les aspects culturels, idéologiques, les questions de confiance, d'acceptabilité qui sont ici représentés et non les questions de niveau de vie, d'inégalités sociales, etc.

Les cercles montrent la position atteinte par les résultats territoriaux du fait des programmes testés (Gers-Amont et le PAT) dans le triangle: ainsi, le programme Gers-Amont permet un léger déplacement vers de meilleures performances environnementales et sociologiques.

NB : les cercles n'ont pas, ici, de signification autre que de représenter les programmes.

Les couleurs différencient les temporalités (avant-après).

- définir de nouveaux scénarios et, dans ce cas là, le processus peut de nouveau être engagé de l'étape 1 à l'étape 4.

Étape 5 – Enfin, cette étape est celle de la connexion entre le processus de construction collective et celui de la décision à propos des scénarios qui seront mis en œuvre. Cette étape est cruciale pour que le processus de participation des parties prenantes débouche sur un accord qui garantira une mise en œuvre effective des scénarios retenus.

Les limites de la gestion collaborative

Le cœur de la méthode Concert'Eau® réside dans la plateforme collaborative. Dans son organisation initiale, l'aspect collaboratif était important, mais une attention plus grande avait été accordée aux aspects technoscientifiques (la modélisation des scénarios). La mobilisation d'outils pour l'évaluation des propositions, nous semble l'avoir ainsi initialement emporté sur le caractère délibératif qui était pourtant mis en avant. Les budgets prévus par type de tâche en gardent la trace⁷. Sans doute le caractère innovant de la démarche a-t-il pris de court les concepteurs du projet. Mais on peut toutefois se demander si de telles disparités dans les moyens alloués ne signale pas malgré tout le manque d'attention accordée aux aspects collaboratifs au profit des approches plus « dures ». Si la démarche s'est transformée chemin faisant, une telle structuration a été un handicap important dès le début du projet. Parmi les préconisations qu'il

nous semble nécessaire de faire, celle qui consiste à attirer l'attention des porteurs de projet sur l'importance de la partie socio-humaine de ces projets est fondamentale. Les évolutions rappelées en introduction de ce texte vers une participation des citoyens à la construction des projets qui engagent leur avenir ne peuvent s'effectuer sans une telle prise en compte. La réussite de ces projets se mesure à l'aune du temps nécessaire à la pénétration au sein du territoire, du temps consacré à la concertation entre les acteurs, du temps de la réflexion pris pour reconsidérer les hypothèses de travail au regard des contraintes extérieures. En résumé, c'est le temps nécessaire à l'adaptation des acteurs et des décideurs (chambre d'agriculture, conseil général, agence de l'eau...). En effet, un processus partagé, distribué de prise de décision les inquiète sur leur capacité à rester, malgré tout, maîtres du jeu et de la décision.

C'est là une autre limite aux processus de réflexion et de décision délibératifs.

7. Ainsi, les sommes allouées par le programme européen aux partenaires se décomposaient-elles initialement de la façon suivante : T1 (management du projet) : 10,9 % ; T2 (politiques et appropriation des outils – construction et animation de la plateforme) : 9,6 % ; T3 (construction d'outils) : 36,0 % ; T4 (production et évaluation des mesures) : 21,5 % ; T5 (construction des programmes d'action) : 2,38 % ; T6 (transférabilité) : 9,28 % ; T7 (dissémination) : 10,3 %.

Conclusion

Concert'Eau est à ce jour l'un des seuls projets fondés réellement sur une plateforme collaborative. Certes, d'autres projets ont annoncé et parfois tenté une approche de ce type. Peu, cependant, ont vraiment osé placer la délibération en leur cœur. C'est bien, pourtant, cette innovation qui rend Concert'Eau particulièrement intéressant. L'objectivation des effets des MAE choisies joue un rôle important en amenant les acteurs à réviser leurs positions lorsque le résultat évalué n'est pas à la hauteur de leurs espérances. Les oppositions auparavant frontales et irréductibles peuvent s'amollir, les points de vue peuvent se rapprocher prudemment.

Mais rien ne se produirait si les acteurs n'étaient pas mis en relation, si un climat de confiance n'était créé par les animateurs de la plateforme...

Aucun de ces deux volets de Concert'Eau n'est suffisant et l'association des deux donne force au processus. Si nous avons ici appuyé sur la question de la gestion collaborative, c'est que, nous semble-t-il, il est bien plus préjudiciable de se passer de l'approche participative que de l'objectivation par les modèles scientifiques des résultats probables des choix des acteurs. Des méthodes moins coûteuses d'objectivation peuvent en effet être mises en oeuvre. Nous ne voyons pas, par contre, comment nous pourrions nous dispenser de l'aspect collaboratif.

Il reste que cette approche reste encore peu lisible par les décideurs pour qui elle apparaît parfois, à tort selon nous, comme un coût inutile, une perte de temps et souvent comme un risque de perte du pouvoir de décision. ■

Les auteurs

Claude VAUTIER

Laboratoire d'études et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux (LEREPS)
Université de Toulouse 1 Capitole
2 rue du Doyen-Gabriel-Marty
F-31042 Toulouse Cedex 9

✉ claud.vautier@ut-capitole.fr

Consultant Esope (Études sociologiques des organisations publiques et entrepreneuriales)

✉ cv@esope-consultant.com

Philippe VERVIER

Acceptables Avenirs
815 La Pyrénéenne – Prologue 1 – F-31670 Labège
www.acceptablesavenirs.eu

Gérard DESCAMPS

APYGEC (Adour Pyrénées Garonne
Environnement études et conseils)
6 Impasse Pablo Picasso – F-65310 Odos

✉ apygec@wanadoo.fr

EN SAVOIR PLUS...

📄 **Site internet de la DATAR** (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) : <http://territoires.gouv.fr/la-datar>

📄 **LAM, A.**, 2000, Tacit Knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions : an Integrated Framework, in : *Organization Studies*, 21/3, 2000, p. 487-513.

📄 **MANIN, B.**, 1985, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, in : BLONDIAUX, L., SINTOMER, Y., 2002, L'impératif délibératif, *Politix*, n° 57, vol.15.

📄 **NOWOTNY, H.**, 2010, « Le potentiel de la transdisciplinarité », in : ORIGGI, G., DARBELLAY, F., *Repenser l'interdisciplinarité*, Éditions Slatkine, Genève, 2010, p. 98-99.

📄 **VERVIER, P., DEPASSE, J., COMBARNOUS, M., AYPHASSORHO, H., GAECKLER, M., JARRY, M.**, 2010, ECOBAG : a regional "science – policy" interface, *Water System Science and Policy Interfacing*, p. 293-302, edited by Philippe Quevauviller, published by the Royal Society of Chemistry.