

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

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

Quelques éclairages sur la compétence GEMAPI

Jean-Baptiste Nancy
jean-baptiste.narcy@asca-net.com



De nombreux éclairages possibles

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- Les tensions entre les \neq logiques techniques à l'œuvre dans les politiques de l'eau
- La diversité des attachements à l'eau et aux milieux aquatiques
- La diversité des registres politiques mobilisables pour appuyer ces politiques
- La territorialisation des politiques de l'eau et les pratiques de concertation

De nombreux éclairages possibles

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- Les tensions entre les \neq logiques techniques à l'œuvre dans les politiques de l'eau
- La diversité des attachements à l'eau et aux milieux aquatiques
- La diversité des registres politiques mobilisables pour appuyer ces politiques
- La territorialisation des politiques de l'eau et les pratiques de concertation

La compétence GEMAPI s'inscrit dans une longue évolution de l'action publique

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **Le modèle d'action publique historique**
 - L'Etat détient le monopole de la définition de l'intérêt général
 - Diverses formes d'intérêt général
 - => diverses filières sectorielles (équipements, services)
 - Gestion des rivières : « La décision en miettes »
- **Depuis la fin des années 1970 : un modèle en crise**
 - Impératifs d'équipement stabilisés, déclin de l'Etat providence
 - Des enjeux d'action publique différents...
 - Chômage, exclusion, environnement, aménagement de l'espace, ...
 - Pour l'eau : de l'équipement aux milieux et aux espaces
 - ... pour de nouvelles formes d'intérêt général
 - La logique d'équipement et de service ne suffit plus
 - Des enjeux plus complexes à formuler : le raisonnement « problème => solution » ne suffit plus
 - Au-delà de l'élu local et de l'ingénieur : la définition des enjeux et leur traitement appellent un cercle plus large d'acteurs

Un nouveau modèle d'action publique ?

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **Un rôle de l'Etat profondément reconsidéré**
 - S'assurer pour chaque enjeu que les conditions de définition de l'intérêt général soient réunies
 - Appuyer sa réalisation
- **L'accent mis sur les procédures**
 - Chaque domaine a désormais ses propres procédures
 - SCOT, PLU, SAGE, ... EPTB, EPAGE, GEMAPI, ... : une « ingénierie institutionnelle » foisonnante pour « territorialiser » les politiques publiques
- **Des évolutions que les politiques de l'eau avaient largement anticipées**
 - Depuis 1964 : le système des Agences de l'Eau et de leur Comités de Bassin
 - Un système ayant largement inspiré les dispositifs locaux de gestion de l'eau
 - Un type de territoire propre aux politiques de l'eau : le bassin versant
- **De nouvelles difficultés**
 - Une nouvelle segmentation des politiques publiques : à chaque politique ses territoires et ses acteurs subsidiaires
 - Quelle intégration globale ? (ex : SAGE/SCOT)
 - GEMAPI = une opportunité ?

Les deux rôles en tension des porteurs de politiques de l'eau

Rendez-vous du SAGE - 30/09/2014

- **Défendre une forme d'intérêt général parmi d'autres**
 - ☒ un rôle de partie prenante en faveur de l'eau et des milieux aquatiques
 - GEMAPI : faire une place à l'eau parmi les autres compétences déjà à l'œuvre
- **Organiser des politiques depuis longtemps participatives et subsidiaires**
 - ☒ veiller à la qualité des procédures de concertation, en être le garant
 - GEMAPI : organiser la concertation autour de l'eau et des milieux aquatiques

☒ **Quel équilibre dans l'exercice de la compétence GEMAPI ?**

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Deux modèles archétypaux pour penser les démarches concertées

(Laurent Mermet)

Jean-Baptiste Nancy
jean-baptiste.narcy@asca-net.com



Le modèle « Concerner, Analyser, Choisir » (CAC)

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014




Jean-Baptiste Nancy
jean-baptiste.narcy@asca-net.com



Un modèle collégial très prégnant

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **Un modèle construit en réaction au modèle historique de l'action publique : « Décider, Annoncer, Défendre »**
 - Le collectif plutôt que le face à face entre le « décideur » et les autres acteurs
 - Le travail collectif produit le changement, plutôt que la « décision »
 - **L'importance de l'apprentissage collectif, de l'émergence d'un « sens commun »**
 - La concertation comme préalable à tout changement dans un système multi-acteurs
 - La dynamique collective préside à tout : l'analyse puis les choix
 - **L'intégration des politiques par la co-construction, la recherche d'une gestion unitaire**
-  **Le porteur de la compétence GEMAPI dans un rôle d'animateur**

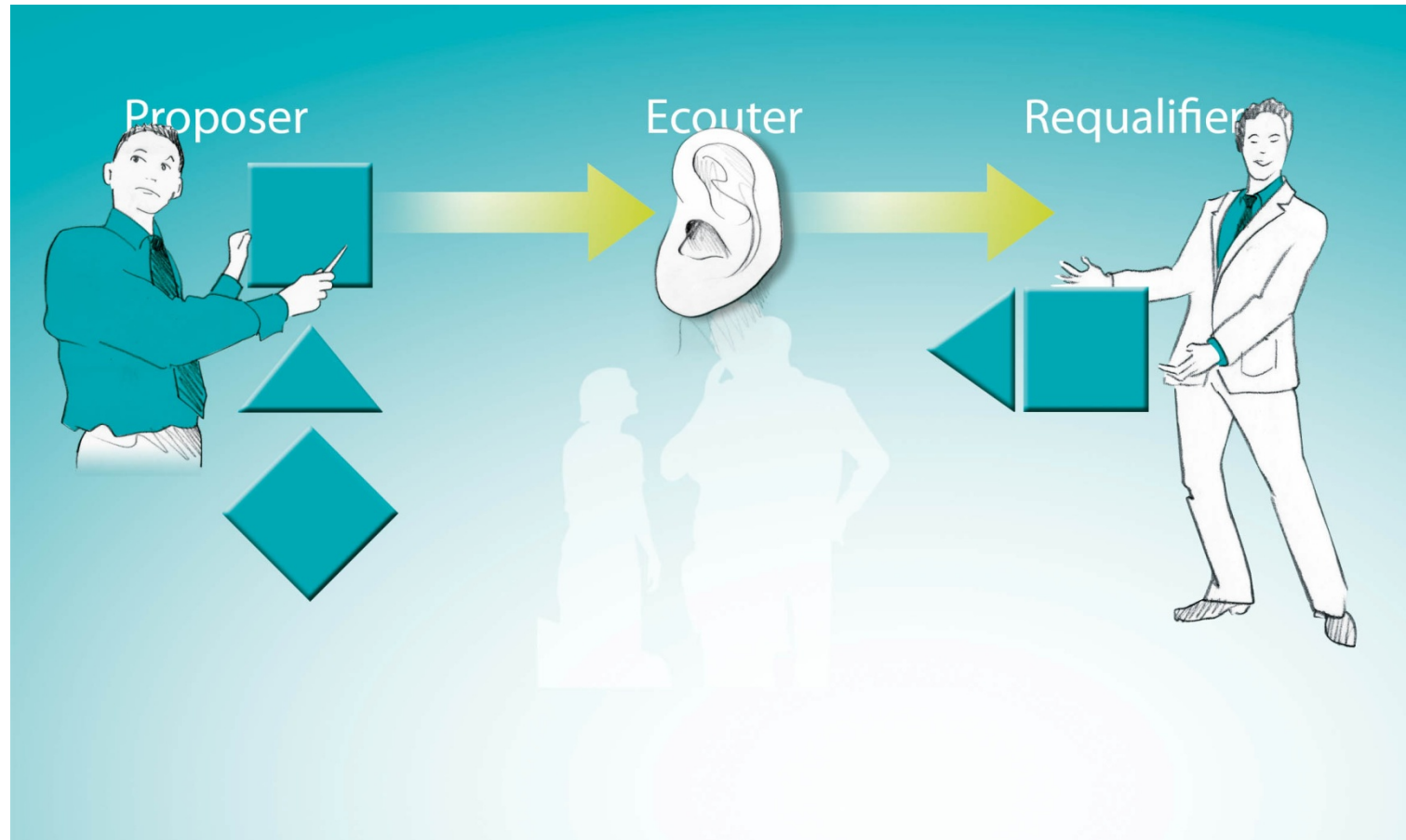
Intérêts et limites du modèle CAC

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **Miser sur l'interaction, le collectif : se dégager des pesanteurs héritées**
 - Recherche de configurations non prévisibles, de solutions inédites « gagnant-gagnant »
 - Les intérêts et les identités peuvent se reconfigurer : tout changement devient en théorie envisageable
- **Une perspective pacifiée, l'écoute, le partage d'intérêts communs**
- **Une sous-estimation des conflits d'intérêts irréductibles, des asymétries de pouvoir**
- **La focale sur le procédural : un référentiel plus politique qu'environnemental ?**

Le modèle « Proposer, Ecouter, Requalifier » (PER)

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014



Jean-Baptiste Nancy
jean-baptiste.narcy@asca-net.com



Un modèle rétablissant une polarité fondamentale dans le collectif

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **L'acteur porteur d'une politique ou d'un projet, qui initie le changement**
 - Motivé par une intention, une mission d'action publique par ex.
 - Souvent doté de capacités techniques ou économiques pour fonder cette initiative
- **L'objecteur, contradicteur ou opposants**
 - Réagit à la proposition par ses actions et arguments
 - Susceptible de nourrir le débat et de modifier la politique/le projet
- **Une perspective replaçant la décision et la négociation au centre du processus**
 - Plutôt que le partage d'une vision : une décision tenant compte des intentions qui la motivent et des objections qu'elle suscite
 - Négociation, confrontation des points de vue : le conflit comme moteur de la concertation
- **L'intégration des politiques par la négociation, la recherche d'une modification des rapports de force**
- **Le porteur de la compétence GEMAPI : un rôle plus ambivalent, entre « porteur de cause » et organisateur de la concertation**

Intérêts et limites du modèle PER

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **Un modèle qui prend en compte le contexte de la concertation**
 - Prise en compte des \neq de statuts et d'intérêts des acteurs en présence : réalisme
- **Une concertation fondée sur une intention située**
 - L'expression claire d'un projet déclenche le processus concerté et détermine sa qualité
- **Une approche où l'innovation dépend fortement de la créativité de celui qui « propose »**

L'exemple des SAGE : deux postures en phase de mise en œuvre

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

- **Deux types de plus-values recherchées par les SAGE en phase de mise en œuvre**
 - Une posture « humble » : assurer une fonction de coordinateur / facilitateur, apaiser les conflits, rechercher l'efficacité
 - Une posture plus affirmée : assurer une fonction de « chef d'orchestre », défendre une doctrine de référence et prendre position, modifier la structure des intérêts
- **Un choix politique (souvent implicite) renvoyant à l'alternative CAC/PER**
 - 1^{ère} posture : SAGE = lieu de coopération multi-acteurs, comme en phase d'élaboration (CAC)
 - 2^{ème} posture : SAGE devenu un acteur à part entière, qui porte une doctrine auprès des autres et offre un cadre pour négocier sa mise en œuvre (PER)