Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
Bassin versant du Couesnon

Analyse des jeux d'acteurs et de la perception des enjeux

Validé par la CLE en avril 2010

La connaissance des perceptions des enjeux par les acteurs publics du territoire doit permettre de définir plus précisément des méthodes de travail qui amèneront à la mise au point d'un projet partagé pour le SAGE.

Une série d'entretiens auprès d'acteurs a été conduite, par le Sce pour les acteurs professionnels et par l'AFIP pour les acteurs associatifs et les élus des collectivités territoriales.

Les entretiens portaient sur cinq aspects :

- Mieux identifier le rôle de chaque acteur ; identifier leur degré de participation aux démarches réalisées (état des lieux et diagnostic).
- Mieux connaître leur positionnement par rapport à l'état des lieux et au diagnostic : compréhension globale, degré d'approbation, réserves éventuelles...
- Identifier la perception que chaque acteur a de ses responsabilités et des responsabilités des autres acteurs dans les évolutions en cours.
- Identifier les points clés à résoudre qu'ils retiennent, et les marges de progrès (au regard des objectifs du SAGE) qu'ils pensent pouvoir se donner ; identifier ce qu'ils imaginent comme marge de progrès chez les autres acteurs ;
- Recueillir leur vision quant au mode d'organisation, de gouvernance à mettre en place dans le cadre du SAGE.

L'objectif était de collecter les avis, en amenant les personnes à « personnaliser » leurs points de vue. Mais il était aussi d'inciter ces acteurs à mieux s'approprier les enjeux.

1. Méthode

11. Le choix des personnes à interroger :

Ce choix s'est fait à partir d'un panel de noms indiqués par le président et l'animatrice de la CLE, qui ont visé une représentativité des élus et responsables associatifs du territoire. Trois associations ont ainsi été retenues, selon leurs « postures » dans les débats : plutôt « apporteuse de connaissances », plutôt sur une ligne de protection directe de sites, de promotion d'idées et de concepts, ou plutôt actrice locale, initiatrice d'actions de sensibilisation à la « cause » environnementale.
Concernant les élus, outre le président et les vices président(e)s de la CLE, on a cherché à contacter des présidents d'EPCI, des présidents de Syndicats de Bassin Versant et/ou de rivière, mais aussi « d'autres élus » moins impliqués institutionnellement. De plus, on a aussi visé une répartition géographique entre les parties amont et aval, entre les parties Ille et Vilaine et Manche.
Au final, 19 personnes ont été vues ou entendues.

12. Ensuite, les entretiens se sont déroulés « de visu » pour la plupart, et par téléphone quand ce n'était pas possible.

Les entretiens se sont déroulés de manière semi directive. On liste au préalable des points à aborder absolument dans la discussion (cf. ci-dessous). On amorce ensuite la discussion en présentant le cadre et en demandant à ce que l'acteur présente ses « compétences » ou ses

responsabilités dans la démarche du SAGE. Puis ensuite, on poursuit sur la vision qu'ils ont de cette démarche en général, en terme de résultats, d'organisation ; en pointant les freins et les atouts qu'ils identifient, pour leur organisation et éventuellement pour d'autres acteurs.
20' avant l'heure prévue de fin d'entretien, on annonce qu'on fait le point sur ce qu'on aimerait encore aborder avec eux, et l'on voit si eux souhaitent aborder d'autres points.
On prend des notes sur place. On annonce qu'un compte rendu sera fait de l'entretien.
On utilise la méthode dite « écoute et reformulation », en faisant des formulations de relance pour faire préciser les points de vue, pour induire le moins possible les réponses ; du style : « vous dites que... pouvez-vous préciser ? » ; « pouvez-vous expliciter ce point ? »...

13. Les points à aborder énoncés en début d'entretiens

- présentation de la structure, dimension, compétences, responsabilités, au regard de la problématique, etc.
- comment ont-ils été amenés à participer jusque là à la démarche ; ce qu'ils en pensent ;
- quelles connaissances ont-ils de l'état des lieux et du diagnostic ; les ont-ils valider, tout ou partie ;
- quels points particuliers leur paraissent importants, pour accord ou pour désaccord ;
- est-ce que leur avis a évolué pendant le processus ou depuis cette validation ;
- aujourd'hui, dans quel état d'esprit sont-ils quant à cette démarche ; imaginent-ils des aspects qu'il va leur falloir changer dans leurs pratiques ;
- comment perçoivent-ils les positionnements des autres acteurs ; identifient-ils des difficultés importantes ;
- comment perçoivent-ils les évolutions de la législation : Impacts de la réglementation (4ème programme d'actions Directive Nitrates, loi Grenelle, …), de la future réforme de la PAC, de la prise en compte plus importante des « contraintes » environnementales :
- quels impacts sur l'activité locale et les orientations des productions ?
- quelles adaptations locales ?
- quelles stratégies de développement économique ?
- quel positionnement des acteurs locaux majeurs ?
- quelle est leur implication dans les enjeux du SAGE ?
- de façon plus générale, quelles politiques publiques / projets ou programmes globaux pourraient dans l'avenir avoir des impacts sur les enjeux du SAGE ?
- qu'est-ce qu'ils verraient comme mode d'organisation ou de gouvernance pour la suite ?

2. Une appropriation très progressive

21. La quasi totalité des acteurs soulignent la difficulté à s'approprier l'ensemble de la démarche. Plusieurs nouveaux élus soulignent leurs difficultés pour avoir une vue globale de l'ensemble des facteurs influant la problématique. Ceux-ci relèvent des domaines des « sciences de la nature », mais aussi du droit rural, des rôles des collectivités publiques et des finances publiques... Cette appropriation suppose des connaissances minimum assez importantes. Les responsables associatifs qui s'y impliquent par intérêt ont nécessairement une meilleure connaissance au préalable de ces données. Les agriculteurs et les élus agriculteurs ou anciens agriculteurs ont également une assez bonne connaissance de base et des « postes d'observation » qui leur permettent de mieux appréhender ces questions. Pour d'autres, il faut « s'en remettre » aux professionnels, soit les techniciens embauchés, soit les bureaux

d'études à qui « on est obligé de faire confiance ». Un élu relate : « Pour savoir si je peux faire confiance au bureau d'étude, je vérifie comment il m'éclaire sur une question que je comprends à peu près. Si je trouve les réponses sensées et bien argumentées, je considère que je peux aussi lui faire confiance sur des questions plus complexes, pour lesquelles je ne suis pas en mesure de trouver des réponses ». Un responsable d'association considère quant à lui qu'il faut 18 mois à un élu « débutant » pour s'approprier la démarche et avoir une « distance critique ». Une autre élue regrette de ne pas pouvoir y consacrer suffisamment de temps.

22. L'autre aspect fortement pointé par plusieurs élus est leur relative « solitude » dans cette démarche. Ils trouvent leurs collègues peu intéressés, ou ne trouvent pas les occasions pour avoir des discussions sur ces sujets dans leurs assemblées délibératives. Les représentations « à étages » favorisent cet état de fait : la personne représente sa commune à la communauté de commune et sa communauté de commune au syndicat de bassin versant. On part d'un centre d'intérêt (la rivière, la pêche, la qualité de l'eau) et on se retrouve à devoir se prononcer sur des enjeux qui vont bien au-delà, sans réels lieux de confrontation.

Une élue mentionne que son maire invite l'ensemble des conseillers en charge d'une représentation à l'extérieur à rendre compte plusieurs fois par an de leurs mandats. Même si ça n'est pas très approfondi, faute de temps, tout le monde a ainsi la possibilité d'être tenu au courant et il y a un minimum d'échanges sur les points de vue à défendre.

3. Des positionnements variés qu'il faudrait rapprocher

31. L'ensemble des personnes interrogées reconnaît une réelle prise de conscience des enjeux environnementaux en général ; de gré ou de force pourrait-on dire dans la mesure où les motivations ne sont pas les mêmes pour tout le monde. Certains le font parce qu'ils perçoivent un réel risque à poursuivre dans la direction actuelle. D'autres en sont moins convaincus mais appliquent quand même les règles du mieux qu'ils peuvent. Ceci dit, pour les moins « initiés », c'est le paramètre nitrate qui reste l'indicateur clé. Ils ont très peu de connaissance concernant les pesticides ou même le phosphore.

Concernant notamment la qualité de l'eau, très majoritairement, les élus et les responsables d'associations reconnaissent que les agriculteurs font quasiment tous de gros efforts pour améliorer leurs pratiques. Même si les effets tardent à se voir en terme de résultats. Du coup, certains qui ont un approche plus poussée évoquent des options qui vont vite toucher leurs limites. Ainsi des bandes enherbées qui freinent les transferts et l'érosion, mais jusqu'à un certain point. Ou concernant les agrandissements des unités de production, qui éloignent les parcelles et conduisent bien souvent à des rotations de cultures insuffisantes (maïs/céréales, bien souvent). Dans ce cas, ils craignent un appauvrissement des sols et à terme des baisses de rendements.
Une moitié des élus interrogés pensent que les agriculteurs sont disposés à évoluer. Ils ont déjà beaucoup évolué ces dernières années et il n'y a pas de raisons pour qu'ils s'arrêtent. Les élus pensent plutôt que les responsables professionnels sous-estiment la capacité de leurs mandants à changer leurs manières de faire.

32. Dans d'autres domaines également certains usages ne font pas l'unanimité. Ainsi des

éclusées, qui sont des lâchés d'eau pratiquées auprès d'anciens moulins avec barrages, en fonction de besoins pour la navigation. Mais ceci peut entrainer d'autres perturbations pour la faune et la flore, voire même provoquer des éboulements de berges. Faute de vision globale des uns et des autres de l'ensemble des usages liés à l'eau, ces pratiques ne font pas l'unanimité.

33. Concernant les zones humides, d'une part, elles sont parfois confondues avec les zones inondables. Mais ce qui est le plus souvent mis en avant, c'est la méconnaissance de leur état. Des personnes questionnent pour savoir où en sont les inventaires et les classements. Elles s'interrogent sur des pratiques encore récentes où certaines de ces zones ont été drainées, voire viabilisées ; parfois juste avant les inventaires et le classement. Du coup, c'est l 'absence de contrôle et de « sens citoyen » qui est pointé.

34. Plus globalement, les responsables associatifs auraient souhaité un approfondissement de plusieurs questions. Ils auraient notamment souhaité davantage d'analyse des conséquences des évolutions des taux de nitrates et de pesticides et une étude plus précise des origines du phosphore dans la périphérie de Fougères.

4. Un héritage lourd à dépasser

Plusieurs acteurs expliquent les difficultés actuelles par ce qui a été encouragé par le passé. Qu'il s'agisse des pratiques agricoles d'apports d'intrants, qu'il s'agisse de la « rectification » des cours d'eau, de création de retenues, toutes ces pratiques ont été en leur temps encouragées par l'administration. Sans être une excuse, c'est pour le moins une explication, y compris dans la dimension culturelle et dans les acquisitions (ou non acquisition) de connaissance des citoyens/professionnels. Ceci explique l'absence de références véritablement connues pour d'autres systèmes de production en agriculture. Ceci explique aussi en partie le peu de poids des contrôles et de la police de l'eau concernant les pratiques sur les zones humides.
De plus, certains s'appuient sur ce passé pour « traîner les pieds » pour changer aujourd'hui.

Mais il est assez unanimement reconnu que là où il y a eu de véritables animations et formations en direction des agriculteurs, notamment portées par les syndicats de Bassin Versant, il y a une implication nettement plus forte de ceux-ci pour s'engager dans des changements de pratiques. Ceci démontre qu'il n'est pas suffisant de mettre à disposition des moyens, des mesures agrienvironnementales. Il faut aussi des incitations, de la formation, des lieux de réflexions/confrontations, de la mise à disposition de références, etc. Tout ce que peut porter une animation de syndicat de Bassin Versant.

5. Une gouvernance à consolider

Le fonctionnement de la CLE paraît lourd. Les débats y sont difficiles parce que les sujets sont complexes, les enjeux forts, que l'assemblée est importante en nombre, qu'il n'y a pas toujours un climat d'écoute, alors que tous les participants sont loin d'avoir les mêmes acquis ou connaissances. Par contre les fonctionnements en commissions thématiques ou en bureau sont perçus beaucoup plus positivement.
De plus, les écarts dans les niveaux de connaissance amènent à des perceptions différentes

de la même réalité. Les « connaisseurs » vont parfois avoir des divergences sur des points dont les autres personnes ne mesurent pas l'importance. Ces divergences de vues surgissent parfois du fait de désaccord de niveaux scientifiques, ou d'absence de connaissance précise sur un domaine donné. Tout cela fait que les « non initiés » peuvent avoir l'impression que les autres ergotent sur des détails. Dans une telle situation, une animation qui resituerait la discussion en expliquant les enjeux du différent pourrait permettre à tout le monde de mieux comprendre l'objet du débat et de savoir s'il s'agit de détails techniques ou si ceux-ci ont une réelle importance.

A ces enjeux complexes se rajoute une organisation tout aussi complexe, héritée du passé et pas réactualisée. Les syndicats de rivière ont été créés pour entretenir leur « portion de cours d'eau », pas pour participer à des débats concernant l'ensemble d'un SAGE. De même dans les polders, certains syndicats ont été créés pour gérer des niveaux d'eau dans des douves et se retrouvent aujourd'hui à devoir s'occuper de la qualité de l'eau en général. C'est sur l'espace côtier que la superposition et le risque d'enchevêtrement de compétences entre organismes est le plus fort. Entre une dynamique naissante « inter SAGE », des projets de parc marin, d'un EPTB à l'échelle de la Baie du Mont St Michel, de zone Natura 2000, il y a absolument nécessité d'harmoniser les approches.
A cela se rajoutent les mécanismes financiers différents : les syndicats de production ont leur propres ressources ; les syndicats de rivières ou de bassin versant disposent des ressources que les structures qui les composent (EPCI ou directement les communes) leur attribuent. En tout état de cause, ces derniers ne peuvent pas décider seuls à leur niveau d'augmenter leurs ressources sans l'accord de toutes leurs structures adhérentes, même si celles-ci sont bien conscientes des enjeux. D'une certaine façon, on peut considérer que ce type de fonctionnement rend la concertation obligatoire entre le syndicat et ses structures adhérentes, pour qu'il y ait accord de part et d'autres sur un projet et son financement. Ce débat doit sans doute s'améliorer, et s'appuyer sur une meilleure appropriation des enjeux par un ensemble large d'acteurs du territoire.

6. Conclusion : un projet global en cours d'appropriation

Cette démarche de mise en place d'un SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) s'apparente à un projet global de territoire, comme l'a relevé une participante en réunion. Il y a nécessité pour les acteurs d'imaginer une évolution qui prenne en compte les aspects environnementaux, sociaux et économiques. Et il n'y a pas beaucoup de secteurs d'activités qui ne soient pas concernés par ces questions. Au regard de l'amplitude des réflexions qu'il faut prendre en compte, au regard des incertitudes qui marquent certaines réflexions, soit d'un point de vue scientifique et technique, soit d'un point de vue économique, au regard des divergences d'appréciation de la réalité, il n'est sans doute pas possible d'avoir une vision unique et globale de la situation. Il sera nécessaire de poursuivre les échanges, de continuer d'approfondir les connaissances dans certains domaines.
Beaucoup d'acteurs (et c'est souvent le cas dans ce type de démarches) sont à la fois dans une démarche d'apprentissage et d'élaboration de choix. Jusqu'ici, la plupart s'est fortement appuyée sur les avis de l'administration et des bureaux d'études. La phase suivante où des choix engageant devront être arrêtés devra être davantage portée par un ensemble large d'acteurs. Tous n'auront pas un point de vue critique sur tout. Mais la poursuite des échanges et la diversité des points de vue devront garantir un projet satisfaisant au regard de la réglementation et équilibré pour le territoire.

Avec la participation de

Association "Le Bassin du Couesnon"
Siège social : Fougères Communauté - Parc d'activités de l'Aumaillerie
35133 La Selle en Luitré
Tel : 09 71 42 34 92 - Fax : 02 99 99 22 51
cellule.animation@sage-couesnon.fr
www.sage-couesnon.fr