

La participation pour la protection de l'eau en Bretagne: quelle place pour les "territoires"?

Abstract: THE PARTICIPATION FOR THE PROTECTION OF WATER IN BRITTANY: WHAT PLACE FOR WHAT "TERRITORIES" ?

Water quality is a main issue in Brittany, with nitrogen pollution and pesticides residues. Despite of the improvement in some of these chemical settings, the European water framework in 2000 has strengthened the target of ecological good status. The associative mobilizations since 1960's included the social territories in the struggle for water quality, based on concrete projects and counter expertise; today, they promote participation through their territorial organization and the citizen support as part of public debate. In recent years, the regional authority developed a participation device to support the Water Strategy; we assess it as an interesting experience to associate many actors but an unfinished process regarding the definition of participation. Furthermore, the current process can draft social actors, which territorial dimension is not obvious.

Keywords: water quality, Brittany, environmental associations, regional authority, public debate.

1. Introduction

En France depuis plus de 50 ans, la protection de la qualité des eaux brutes fait l'objet de travaux de recherche en sciences sociales, qui mettent en évidence la difficulté des pouvoirs publics à agir de manière préventive vis-à-vis la ressource en eau (Becerra, Roussary, 2008; Hellier, Michel-Guillou, Dupont, 2016). D'autres auteurs soulignent le rôle déterminant des mobilisations des pêcheurs et d'associations environnementales pour alerter sur la dégradation de la qualité des eaux en France (Bouleau, 2009; Kernalegenn, 2014). Récemment, le contexte de renforcement réglementaire (Directive Cadre sur l'Eau européenne d'octobre 2000) a renforcé l'obligation de résultat des Etats et des collectivités pour l'amélioration de la qualité biologique et écologique de l'eau.

Tandis que les associations continuent à porter une participation ascendante (*bottom up*), la Région Bretagne s'efforce d'associer les acteurs territoriaux plus étroitement à la réflexion collective. De fait, en juillet 2016, cette collectivité territoriale a obtenu de l'Etat – à titre dérogatoire et expérimental – le rôle de chef de file de la politique de l'eau. Dans quelle mesure cette nouvelle donne institutionnelle transforme-t-elle le mode de participation des territoires à la protection de la qualité de l'eau? Si oui, la dynamise-t-elle, ou au contraire a-t-elle tendance à la "rigidifier" en l'encadrant?

Nous définissons les territoires comme des

espaces appropriés et pratiqués par les sociétés. Nous ne naturalisons pas ces "territoires", qui sont produits par les sociétés et ne sont pas acteurs eux-mêmes : ce sont en fait les acteurs sociaux de ces territoires qui constituent pour nous les "participants" (Dodier, Rouyer, Séchet, 2008). La participation consiste en une contribution des acteurs sociaux au processus de délibération dans le cadre de la décision publique ; la participation ne se limite pas à l'expression officielle d'un avis, d'une opinion, elle conduit à ce que le participant soit partie prenante de la décision. «La question de la participation renvoie à celle du pouvoir direct accordé à des acteurs individuels et collectifs» (Bussi, 2001, p. 2).

Face à l'"impératif participatif" (Richard-Ferroudji, 2011), les dispositifs institutionnels tels que ceux initiés par la Région et étudiés ici, sollicitent les acteurs sociaux pour une réflexion en amont de la décision. Parmi les acteurs sociaux, les associations environnementales sont à la fois directement participantes et médiatrices de la participation du public. Néanmoins, notre thèse est qu'il reste des biais dans les processus médiateurs pour véritablement aboutir à une «participation des territoires». Notre corpus repose sur une veille documentaire opérée depuis 2006 au sujet de la gestion de l'eau en Bretagne, sur l'exploitation d'un matériau discursif des réponses données à une consultation publique récente et sur l'encadrement d'un travail de recherche de Master mené en 2015.



Les références théoriques de cette réflexion s'inscrivent dans le cadre plus large des approches de la gouvernance urbaine des services d'eau par Van de Meene, Brown et Farrelly (2011), dont la trame analytique peut être appliquée pour la protection de l'eau et distingue trois formes de gouvernance: hiérarchique (*hierarchical governance*), par le marché (*market governance*) et en réseau (*network governance*). La première repose sur la démocratie représentative et sur la centralisation de la décision sur les pouvoirs publics, tandis que la deuxième fonctionne par le principe de l'allocation des ressources et de l'utilisateur-payeur responsabilisé par le paiement de la ressource. Ces deux modalités de gouvernance applicables à la protection de l'eau laissent une place très faible à la participation des parties prenantes. En revanche, les processus participatifs sont au cœur de la troisième forme de gouvernance – en réseau – fondée sur le consensus, la réciprocité et la participation des acteurs publics, privés et de la société civile.

Face à un problème public majeur constitué par la dégradation des paramètres physico-chimiques de qualité de l'eau, le rôle d'aiguillon des associations persiste, tandis qu'elles s'imposent comme animatrices du débat public, se sont intégrées aux dispositifs de décision et transmettent leurs savoirs via la formation (section 2). En revanche, il est moins évident de saisir les effets de la participation initiée par les acteurs publics, en particulier par la Région Bretagne, du fait d'un recul temporel moindre sur son action; la Région, qui démultiplie les dispositifs partenariaux depuis quelques années, doit simultanément mener un travail de coordination entre ces dispositifs participatifs de différents niveaux; nous en dresserons une évaluation provisoire (section 3).

2. Les associations environnementalistes: un rôle de médiateur entre le public et les institutions, une présence "dans les territoires"

Depuis les années 1960, des associations environnementalistes bretonnes ont joué un rôle déterminant dans la formation des problèmes publics relatifs à l'eau – y compris à l'échelle nationale – et ont aujourd'hui diversifié leurs modes d'action: éducation, sensibilisation, judiciarisation, mobilisation, médiation dans le débat public. Nous rappelons d'abord en quoi consiste le "problème public" de la qualité de l'eau en Bretagne. Puis nous montrons que l'action des associations a servi indéniablement la participation du public

en faveur de la qualité de l'eau, d'une part par des mobilisations concrètes et une organisation territorialisée de leurs structures, d'autre part par la médiation entre le public et les institutions lors des débats publics.

Le "cas" de la Bretagne s'envisage d'abord au regard d'un rappel du contexte économique et géographique dans lequel la ressource en eau et les milieux aquatiques sont plongés depuis une cinquantaine d'années. La situation d'ordre géoéconomique, à savoir la concentration spatiale des activités agricoles et agro-alimentaires dans un périmètre délimité, se combine en effet à une donnée hydro géographique de bassins versants côtiers de faible taille favorisant la diffusion des altérations et des pressions. Ainsi, la question de la maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole est devenue centrale pour les institutions réglementaires et les instances gestionnaires, les enjeux physico-chimiques étant accompagnés de problématiques croissantes de dégradations biologique et morphologique des rivières.

Pour résumer, le problème public de la qualité de l'eau en Bretagne, qui monte en puissance dans les années 1980, est centré sur les effets de la charge des sols et des cultures en nutriments (nitrates et phosphates), qui s'est manifestée de deux manières très visibles pour l'opinion publique. Tout d'abord, la mise en péril de captages d'eau potable par la hausse continue des concentrations en nitrates mesurées dans les années 1980-1990. En 2007, 9 bassins-versants étaient toujours en contentieux européen vis-vis des normes de la Directive Nitrates de 2001, ce qui a induit la suspension de captages importants pour la ressource en eau; en 2015, le contentieux est levé pour 5 de ces captages, mais les 4 autres restent toujours fermés, tant que les paramètres ne s'améliorent pas notablement. Ensuite, les eaux de transition (estuaires, baies) et côtières, réceptacles du cumul des effluents non traités ou mal traités et des ruissellements directs, ont connu le développement récurrent de micro-algues et d'échouages d'algues vertes; ces échouages sont repérés saisonnièrement dès 1994 sur 4 sites, puis sur 12 sites en 2001 (Fleury, Guyomarch, 2003). Outre les coûts de ramassage et l'impact en termes d'images et de fréquentation, les algues vertes interrogent quant à leur incidence sanitaire et leur nocivité pour les humains et pour l'environnement¹. Enfin, la prolifération des cyanobactéries dans les plans d'eau voire dans les cours d'eau constitue une problématique croissante et médiatisée, suivie de près depuis 2001 par des chercheurs de l'UMR Géosciences-Université de Rennes 1 (Brient, Vézic,

Bertru, 2001). Les sites concernés sont des bases de loisirs (nautisme, baignage), d'autres servant à l'alimentation en eau potable, d'autres encore supportant un double usage loisirs et eau potable.

Aujourd'hui, les suivis de qualité des eaux tendent à montrer que la concentration globale de nitrates dans les eaux bretonnes a baissé depuis 1998 de 52 mg/l à 33,5 mg/l (Bardon, Novince, 2016)². Même si elle a obtenu des résultats encourageants – la Bretagne est la seule région en France où la teneur en nitrates baisse chaque année, cela reste insuffisant pour atteindre l'objectif fixé par la Directive Cadre sur l'Eau, à savoir 61% des cours d'eau bretons en conformité avec la réglementation européenne sur la qualité des eaux avant 2021. Par ailleurs, la progression de la détection des pesticides est inquiétante. D'après un document de synthèse institutionnel, près de la moitié des 134 substances mesurées enregistre une mesure supérieure au seuil toléré pour les eaux destinées à la consommation humaine, ce qui signifie une contamination des cours d'eau aux pesticides (Observatoire de l'Eau en Bretagne, 2017). Des chercheuses en sciences politiques considèrent que les acteurs "dominants" économiques et politiques dans la région ne modifient pas leurs orientations du fait qu'ils ont intégré la pollution diffuse des eaux comme un "risque ordinaire" (Bourblanc, Brives, 2009). Ainsi, le problème public de la qualité de l'eau, même s'il porte sur des types d'altération en évolution, continue à être entretenu par la visibilité des algues vertes et par la perception d'une inertie de l'action publique.

Dans ce contexte, les associations environnementalistes ont constitué des vecteurs essentiels en faveur d'une mobilisation "participante" des territoires. Le tissu associatif pour la défense de l'environnement – et plus particulièrement de l'eau – est ancien en Bretagne. En 1958, une association naturaliste, la Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne, pose les premières bases de ces mouvements sociaux. Devenue depuis "Bretagne vivante", elle milite pour la préservation des espèces et des espaces naturels par le développement des connaissances et des observations, par des actions de sensibilisation et par des consultations en ligne sur des enjeux environnementaux. Créée en 1969 sous le nom d'Association Pour la Protection du Saumon en Bretagne (APPSB), l'association Eaux et Rivières de Bretagne quant à elle alerte l'opinion plus spécifiquement sur la dégradation des milieux aquatiques et depuis, a considérablement étendu son rayonnement par des procès menés contre l'Etat

français pour non-respect des objectifs des politiques de protection de l'eau. Professionnalisée et axée sur l'éducation à l'environnement, cette association est devenue un porte-parole de niveau national des revendications sur la qualité de l'eau.

Aujourd'hui, on compte 423 associations pour l'environnement en Bretagne d'après l'annuaire de Bretagne Environnement³. Les associations à thématique environnement et cadre de vie représentent 4,1% des associations créées en Bretagne entre 2010 et 2014, bien en-deçà des associations sports, culture, loisirs mais au-dessus de la proportion à l'échelle nationale (3,5% en France). Ce tissu associatif a développé des mobilisations pour "enrôler" les citoyens et sensibiliser à leur cause. La mobilisation revêt une dimension publique, c'est-à-dire que des actions privées se cristallisent au point d'être si visibles, médiatisées, qu'elles passent dans une sphère publique et sont connues de tous. La mobilisation n'est pas simplement un mouvement ponctuel (ou un enchaînement d'actions sur court terme), mais peut se traduire par une action dans la longue durée. Ces mobilisations se sont opérées par le biais de trois processus: les manifestations concrètes, l'organisation territoriale de l'association et la médiation entre public et institution.

La première modalité peut être illustrée par les regroupements, les chantiers sur le terrain menés dans les années 1970, comme par exemple une manifestation de 400 personnes à l'appel de l'APPSB (Association Pour la Protection du Saumon en Bretagne) et de l'association de pêche locale contre un projet de salmoniculture sur un cours d'eau du nord-ouest de la Bretagne. Se sont développées aussi des pétitions, des contre-études partant des citoyens et des connaissances locales, voire des actions au tribunal.

Deuxième modalité utilisée, l'organisation territoriale de l'association Eaux et Rivières en Bretagne est fondée sur des délégués départementaux et des relais locaux, cette organisation fait percoler des initiatives de l'échelon régional vers les territoires, et dans l'autre sens, permet aux problèmes locaux d'être très vite signalés par les bénévoles et relayés vers les niveaux supérieurs de l'organisation associative, elle-même pouvant saisir les instances adéquates.

La troisième modalité de participation – médiation pour favoriser la participation du public lors de consultations et de débats publics – a été particulièrement travaillée dans nos travaux de recherche pour le programme ANR Makara "La société face aux évolutions de la qualité des eaux superficielles - XIX^e-XX^e siècle" (2013-2017). A



partir des réponses à la consultation publique sur le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau tenue entre le 19 décembre 2014 et le 18 Juin 2015, nos analyses ont montré à la fois et le caractère particulièrement "participatif" du territoire breton par rapport aux territoires du grand bassin Loire-Bretagne et le rôle des associations dans la participation. D'après les instances, 4.199 questionnaires ont été recueillis, dont 2.690 via Internet (64%) et 1.509 en version papier (36%)⁴.

La Bretagne regroupe 23,4% de la population du bassin et 17,3% de sa superficie. Les répondants des sous-bassins Vilaine et côtiers bretons, qui correspondent au périmètre de la région Bretagne, ont représenté 30% du total des questionnaires envoyés, ce qui souligne une "participation des territoires" bretons plus importante que leur représentation démographique.

Les associations ont favorisé cette participation. Le vecteur associatif est plus souvent nommé comme source de connaissance du questionnaire par les répondants des bassins bretons qu'à l'échelle du bassin Loire-Bretagne (34% des modalités d'information « autres » qu'Internet, débat public et médias, contre 27%). Cette indication chiffrée souligne l'influence particulière du monde associatif dans le débat public et la vie sociale en Bretagne, par rapport au territoire du bassin dans son ensemble. Ce rôle de relais d'information lors du débat public par les associations est confirmé en ce qui concerne la participation à proprement parler : les associations ont contribué à faire remplir les questionnaires papier aux participants lors de leurs réunions et manifestations.

Les questionnaires papier renvoyés par ce biais associatif s'élèvent en effet en Bretagne à 411 sur 824 questionnaires papier retournés au total, donc atteint quasiment la moitié des questionnaires papier. Cette proportion est bien plus faible dans les autres territoires du bassin. Parmi ces questionnaires collectés lors de rassemblements associatifs ou via les associations en Bretagne, 49,6% émanent d'associations d'environnement et 32% d'associations de consommateurs, chiffres qui confirment l'influence des associations environnementalistes.

Alors que l'organisation associative a pu stimuler les mobilisations citoyennes depuis les années 1960 et d'une certaine manière rendre les territoires "participants", un autre type d'acteur, la Région Bretagne, organise la participation en faveur des politiques de protection de qualité de l'eau de manière plus récente. Il apparaît qu'au travers du foisonnement des outils de participation mis en

place par cette collectivité, se dégage une gouvernance « tâtonnante », dont la lisibilité est encore à montrer et les effets réels sur la prise de décision à mesurer.

3. Les "tâtonnements" de la Région, de l'intervention dans les territoires à une participation multiniveaux

En France, le terme Région est ambigu: *a priori*, il désigne la collectivité régionale (assemblée élue au suffrage universel tous les 6 ans, ou Conseil Régional, et ses services techniques et gestionnaire), mais il peut aussi désigner les services déconcentrés de l'Etat en Région (Préfet de Région). Ici, nous entrons plutôt par le prisme de la collectivité régionale, celle-ci étant en contact direct avec les territoires vécus et pratiqués, via les élus de l'assemblée régionale; elle se trouve en première ligne des politiques territoriales de planification et d'aménagement (schémas directeurs, subventions...). On peut dire que le Conseil Régional de Bretagne (CRB) est impliqué depuis 20 ans dans les politiques de l'eau, bien que cela ne relève pas des compétences obligatoires d'un Conseil régional ; il s'agit d'une singularité à l'échelle française (Hellier *et al.*, 2009). Son intervention dans les territoires de bassin-versant a pris récemment un "tour" plus participatif, certes encore "tâtonnant" dans sa dimension territoriale.

Tout d'abord, l'action de la Région Bretagne se caractérise par une densité d'interventions partenariales depuis le milieu des années 1990 (Etat, Agence de l'Eau, Départements). Le Conseil régional engage dans les années 1990 aux côtés de l'Etat le programme Bretagne Eau Pure (1994-2006) pour inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques culturelles sur un mode volontaire. Elle poursuit son implication financière et fonctionnelle avec le GP5 (Grand Programme pour l'eau) depuis 2007 et le Plan Breton pour l'Eau (PBE) depuis 2014, autour d'appel d'offres, de recherche-action et d'une vaste concertation (Fig. 1).

Simultanément, l'Etat diligente un premier Plan Algues vertes (2010-2015) pour les bassins côtiers bretons touchés par ce fléau, et reconduit un nouveau plan depuis 2016 du fait de l'insuffisante efficacité du premier. Aujourd'hui, la politique territoriale se poursuit sous d'autres labels et d'autres objectifs, en lien avec les attentes de la DCE vis-à-vis de la qualité écologique et biologique de l'eau. Après les contrats de restauration et d'entretien (CRE), une nouvelle génération

La première version du PBE, présentée en juillet 2015, s'appuie sur trois objectifs stratégiques:

1. Renforcer l'appropriation des enjeux liés à l'eau par les Bretons pour une action collective plus lisible, plus accessible et plus participative;
2. Viser le respect de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en intégrant le besoin d'un développement équilibré des territoires bretons;
3. S'adapter aux risques liés à l'eau.

Ces objectifs sont déclinés et explicités à travers 4 axes:

- Axe 1 - Efficacité de l'action publique;
- Axe 2 - Transversalité et articulation des politiques publiques;
- Axe 3 - Démarche participative;
- Axe 4 - Simplification des modalités techniques et financières.

Fig. 1. Les grands axes de la première version du Plan Breton pour l'Eau. Source: Cron (2015), d'après Région Bretagne, "Version 0" du PBE (Juillet 2015).

de contrats est en vigueur, le contrat territorial milieux aquatiques (CTMA) pour 2007-2012 en Loire-Bretagne. Conclu pour une durée de 5 ans entre l'Agence de l'eau, le maître d'ouvrage et les partenaires techniques et financiers, il a pour objectif de réduire les sources de pollutions ou de dégradations physiques des milieux aquatiques (cours d'eau, zones humides, grands migrateurs).

Cette succession voire cette accumulation de dispositifs a pu être accompagnée dans certains territoires d'une politique de participation menée par les élus locaux ou les animateurs de bassin-versant, sur un mode volontariste et/ou en partenariat avec des associations environnementalistes (Boccarossa, 2016). Par ailleurs, une association des techniciens de bassins-versants s'est créée au milieu des années 2000 à l'échelle de la Bretagne pour promouvoir des échanges d'expérience et être un interlocuteur privilégié pour les financeurs et décideurs, dont la Région. Il s'agit d'une première initiative de l'ordre de la participation, mais elle émane de spécialistes et professionnels du domaine, alors que la notion de "territoires participants" concerne un panel plus large d'habitants et de citoyens, conditionnant une dimension publique des échanges d'informations et d'opinions.

Depuis 2014, une démarche participative initiée à l'échelle régionale – le Plan Breton pour l'Eau – s'est traduite par la mise en place de trois instances : politique avec le COPIL/CODIR "Eau", de concertation avec la CBEMA et de co-construction avec les groupes de travail (cf. Fig. 2).

Le comité en charge du pilotage institutionnel "COPIL Eau", est composé au niveau régional des partenaires financeurs de la politique de l'eau: Région, État, Agence de l'Eau Loire-Bretagne et des Conseils départementaux. Leurs re-

présentants élus et le Préfet de Région débattent et décident des grandes orientations du Plan Breton pour l'Eau et du rythme de réunions de la CBEMA. Les travaux sont préparés par un Comité de direction dit "CODIR Eau" réunissant les directeurs de ces mêmes institutions (Cron, 2015).

Comptant 170 membres, la Conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques (CBEMA)

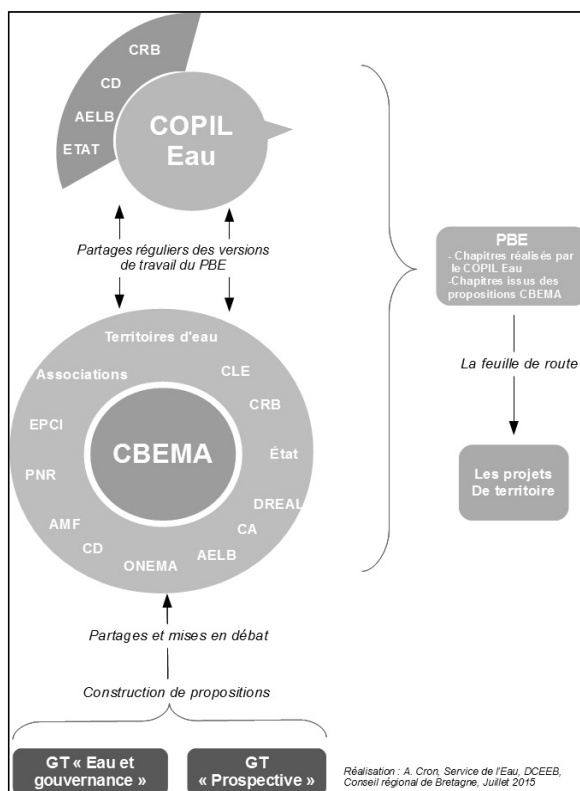


Fig. 2. Les instances de participation du Plan Breton pour l'Eau. Source: Cron (2015, p. 36).



est l'instance stratégique de la participation, où sont partagées et débattues les idées. La composition de la CBEMA ne répond pas à une logique d'équilibre quantitatif strict entre les différentes catégories d'acteurs, à la différence des instances de gestion de l'eau. Pour la CBEMA, le choix retenu a été de sélectionner des structures, chaque structure invitée étant libre d'être représentée par les membres qu'elle souhaite. Le nombre de suppléants n'est pas limité, et les structures désignées le sont pour une durée indéterminée (Cron, 2015).

Les structures institutionnelles sont représentées par les Préfectures aux niveaux régional et départemental, les différents services déconcentrés de l'Etat (DREAL, Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (AELB), l'Office National de l'Eau des Milieux Aquatiques (ONEMA) ainsi que les Conseils départementaux (CD), les Parcs Naturels Régionaux (PNR) et la Chambre régionale d'Agriculture (CA). Chaque structure porteuse de bassin versant a été invitée: syndicats mixtes, Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, et les groupements de collectivités Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Les Associations des Maires de France de chaque département breton ont été sollicitées pour identifier les EPCI à inviter. Des associations environnementales, ou représentantes d'usagers, actives au niveau régional et/ou faisant partie du réseau de partenaires du Conseil régional de Bretagne ont été associées dont Bretagne vivante, Eau et Rivières de Bretagne (cf. section 2) ainsi que des représentants professionnels du monde agroalimentaire. Par ailleurs, la CBEMA est ouverte aux agents des services de la Région et aux élus régionaux afin de favoriser l'articulation et la transversalité des politiques (Cron, 2015).

Les membres de la CBEMA peuvent d'une part participer aux groupes de travail destinés à préparer des propositions structurées et abouties, d'autre part débattre de ces propositions. La période 2015-2016 a été jalonnée par l'organisation de rencontres CBEMA biennuelles, entre lesquelles des groupes de travail (GT) ont identifié des problématiques et proposé des solutions construites et argumentées. L'objectif est que la CBEMA participe au suivi et à l'évaluation continue de la mise en œuvre du Plan Breton pour l'Eau.

Les groupes de travail "Eau et gouvernance" et "Prospective" sont donc chargés de l'élabora-

tion de propositions partagées et mises en débat en CBEMA. Cette forme de participation permet de réunir un panel d'acteurs diversifiés des territoires bretons pouvant exprimer des points de vue, des problématiques particulières. De la même manière, cette démarche offre la possibilité aux participants de converger vers une «culture commune» et de favoriser un "apprentissage collectif" permettant une montée en compétence du groupe. Fondés sur une certaine représentativité et sur le volontariat, les groupes de travail sont par principe ouverts à tous les membres de la CBEMA (Cron, 2015). Des personnes ressources, experts, témoins, peuvent y être associées de manière ponctuelle afin d'assurer la diversité et la complémentarité des apports. Les scientifiques sont associés dans le cadre des groupes de travail et non lors des conférences, pour permettre une sollicitation des chercheurs de manière ciblée et adaptée, en fonction des sujets investis et de leurs champs d'expertise (*Ibidem*).

Le processus d'élaboration reste ouvert tant sur le fond que sur la forme, ce qui lui confère une dimension participative. Les membres des GT, à travers l'élaboration de propositions, deviennent acteurs d'une acculturation commune sur une thématique précise, promeuvent la diffusion de travaux et de connaissances. Toutefois, la prise en compte des propositions des GT est incertaine puisque seulement celles validées en CBEMA seront présentées à l'organe délibératif, le COPIL. Le pouvoir offert aux membres des GT relève davantage de la concertation que de la participation. Tout en étant ambitieux, l'enjeu participatif des GT rencontre des limites (Cron, 2015).

«Selon les critères de bonne délibération, un débat doit être public, ouvert, c'est-à-dire égalitaire ou au moins équitable dans l'accès au débat. Les interactions doivent prendre la forme d'une discussion argumentée ouverte à tous les points de vue et orientée vers la production d'un accord raisonné. Le modèle délibératif appuie une approche procédurale de la participation à l'aune de ces critères et préside à la conception ou à l'évaluation de nombreux dispositifs» (Richard-Ferrouddji, 2011, p. 162).

Dans le cas présent, il ne s'agit pas de produire un accord raisonné mais de faire remonter des propositions depuis une scène relativement ouverte (les GT) vers une instance elle aussi très large (la CBEMA), mais en dernier ressort, le filtrage et la validation des propositions sont opérés par un comité de pilotage surplombant et contrôlé par les élus: le dispositif ne produit que partiel-

lement un accord raisonné. Il n'est pas non plus garanti que l'accès au débat soit équitable; les services du Conseil régional s'interrogeant d'ailleurs en 2015 sur la méthodologie permettant d'identifier le plus grand panel d'utilisateurs possibles à inviter dans le nouveau dispositif. L'écart entre l'idéal participatif et l'effectivité du processus s'avère complexe à résorber.

4. Conclusion

De notre point de vue, travailler la question des "territoires participants" ne peut se faire que de manière indirecte par le biais de l'engagement des acteurs sociaux (organisations professionnelles, associatives, représentants d'utilisateurs et d'habitants) dans les processus et dispositifs de participation. En 2001, le géographe Michel Bussi constatait que les géographes restaient en retrait des questions de démocratie, de participation et de politique, contrairement aux chercheurs de champs connexes tels que la sociologie, l'histoire ou la science politique (Bussi, 2001, p. 2). Ce n'est plus le cas aujourd'hui. De manière réflexive, les géographes contribuent à analyser les dimensions spatiales de l'action collective de participation. Dans le cadre de recherches-actions, ils peuvent aussi élaborer des supports de participation comportant de l'information spatialisée.

En Bretagne, la dynamique institutionnelle qui tend à centraliser l'action publique de protection de l'eau à l'échelle régionale rebat les cartes de la "participation des territoires" dans les débats sur l'eau. Les modalités de participation envisagées dans cette étude de cas montrent que les acteurs sociaux des "territoires" au sens d'espaces vécus et appropriés peuvent aujourd'hui emprunter deux voies de participation: via les mouvements sociaux portés par les associations environnementalistes, via les instances de la participation institutionnelle (groupes de travail). A l'occasion d'un débat public, ces deux modalités peuvent se rejoindre.

Deux questions connexes restent en suspens: d'abord, l'usage fait des contributions réalisées dans le cadre de la participation au débat public n'est pas explicité publiquement par les maîtres d'ouvrage du projet, à savoir les institutions. Il n'y a donc pas de retour ni de "bouclage" entre le contenu de la participation et ses effets sur la décision et l'action publiques. Ou du moins ces effets restent invisibles aux yeux du public. Ensuite, la contribution des acteurs sociaux aux

dispositifs institutionnels de participation ne conduit pas jusqu'au stade de la délibération, ce qui laisse ouverte la question du pouvoir réel des acteurs sociaux par rapport aux acteurs institutionnels. Autrement dit la portée politique de la participation telle qu'estampillée par l'action publique reste limitée; cela nuance le positionnement théorique énoncé en introduction, puisque les processus observés à ce stade relèvent plus d'une gouvernance hiérarchique (*hierarchical governance*) que d'une gouvernance en réseau (*network governance*).

Cet article est fondé en partie sur des recherches menées dans le cadre du programme Makara (La société face aux évolutions de la qualité des eaux superficielles - France XIX^e-XX^e siècle), financé par l'Agence Nationale de la Recherche entre 2013 et 2017.

Références bibliographiques

- Bardon E., Novince E., Concentration en nitrates dans les cours d'eau: méthode et analyses, GIP Bretagne Environnement, Octobre 2016.
- Becerra S., Roussary A., "Gérer la vulnérabilité de l'eau potable: une action publique désengagée?", *Natures Sciences Sociétés*, 3, 2008, pp. 220-231.
- Boccarossa A., "Élus de l'eau, 'Héros' de l'eau? Portraits et moyens d'actions au service d'un projet de territoire", in Colloque Doc'Géo - JG13 Héros, mythes et espaces. Quelle place du héros dans la construction des territoires? (Pessac, 15 Octobre 2015), Pessac, Université Bordeaux Montaigne, 2016, pp. 127-139.
- Bouleau G., "La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964", *Économie rurale*, 309, Janvier-Février, 2009, pp. 9-21.
- Bourblanc M., Brives H., "La construction du caractère 'diffus' des pollutions agricoles", *Études rurales*, 183(1), 2009, pp. 161-176.
- Brient L., Vézic C., Bertru G., Evaluation des efflorescences à cyanobactéries dans les eaux de cours d'eau et plans d'eau bretons, Rapport pour la DIREN, 2001.
- Bussi M., "Géographie, démocratie, participation: explication d'une distance, arguments pour un rapprochement", *Géocarrefour*, 76(3), 2001, pp. 265-272.
- Cron A., Le rôle de plus en plus affirmé des collectivités territoriales dans la politique de l'eau: le cas de la démarche participative et prospective du Conseil régional de Bretagne, Mémoire de Master 2 Aménagement et Collectivités Territoriales, 2015.
- Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.), *Territoires en action et dans l'action*, P.U.R., Collection Géographie sociale, 2008.
- Fleury J., Guyomarch J-P., *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapport au CESER Bretagne, 2003.
- Hellier E. (coord.), Carré C., Dupont N., Laurent F., Vaucelle S., *La France. La ressource en eau: usages, gestions et enjeux territoriaux*, Paris, Armand Colin, Coll. Géographie, 2009 <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00433800>> (consulté le 30 Octobre 2017).
- Hellier E., Michel-Guillou E., Dupont N., "Enjeux socio-



territoriaux liés à la fermeture de captages d'eau potable: projet O'DURAB (2010-2013)", in Arnould P., Gascuel C. (dir.), Eaux et territoires agricoles: dépasser les contradictions. Résultats de sept projets de recherche, CGDD, coll. Références, janvier 2016, pp. 17-22 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-Eaux_et_territoires_agricoles-2.pdf> (consulté le 30 Octobre 2017).

Kernalegenn T., Histoire de l'écologie en Bretagne, Rennes, Editions Goater, 2014.

Observatoire de l'Eau en Bretagne, La qualité de l'eau, nitrates et pesticides, des bassins-versants bretons en contrat de territoire. Année hydrologique 2014-2015, Mai 2017 <<http://www.observatoire-eau-bretagne.fr/Media/Documentation/Bibliographies/La-qualite-de-l-eau-nitrates-et-pesticides-des-bassins-versants-bretons-en-contrat-de-territoire-donnees-2014-2015>> (consulté le 30 Octobre 2017).

Richard-Ferrouddji.A, "Limites du modèle délibératif: composer avec différents formats de participation", *Politix*, 2011, pp. 161-181 <<http://www.cairn.info/revue-politix-2011-4-page-161.htm>> (consulté le 30 Octobre 2017).

Van de Meene, S.J., Brown R.R., Farrelly M.A., "Towards understanding governance for sustainable urban water mana-

gement", *Global Environmental Change*, 21(3), 2011, pp. 1117-1127.

Note

¹ L'occurrence des algues vertes a été mise en évidence précocement par une équipe de chercheurs CNRS dès les années 1990. Mais c'est bien le caractère spectaculaire des échouages qui fait naître le "problème public" pour les collectivités, l'Etat et la société civile.

² Méthode du percentile 90 dit Q90: valeur au-dessous de laquelle se situent au moins 90% des données, en l'occurrence, des mesures de teneurs en nitrate, réalisées au cours de la campagne annuelle de surveillance, et au-dessus de laquelle se situent au moins 10% de ces mesures.

³ <http://www.bretagne-environnement.org/Media/Acteurs/Organismes/%28categorie%29/29373> (consulté le 30 Octobre 2017).

⁴ Ministère de l'Ecologie, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Consultation du public sur l'eau et les inondations. Projet de Sdage et de programme de mesures 2016-2021. Projet de plan de gestion des risques d'inondation. Bassin Loire-Bretagne Synthèse des résultats, Juillet 2015.

