

La gouvernance de l'eau Entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France

Gilles Massardier

Numéro 6, hors-série, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044559ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Massardier, G. (2009). La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Résumé de l'article

Cette communication, basée sur une enquête menée sur la rivière Verdon dans le Sud de La France, cherche à approfondir l'idée de régulations environnementales « adhocratiques », c'est-à-dire des négociations d'usages différenciés de la ressource eau hors des instances de participation/concertation prévues par la loi (en l'occurrence la loi française de 1992 sur la gestion de l'eau).

A travers le cas des relations entre industrie du tourisme (camping, rafting, kayak) et celle de la production électrique (EDF), il s'agit de décrypter les postures ubiquistes des acteurs de ces deux secteurs vis-à-vis de l'espace officiel de concertation : la Commission Locale de l'Eau (CLE).

Les enjeux importants de la gestion des rivières (lâchés d'eau des barrages par exemple) sont l'objet de négociations bilatérales, hors de la CLE, entre Electricité de France et les professionnels du Rafting par exemple, au mépris des principes de concertation et de gestion intégrés des problèmes et conflits d'usages.

Mais pour autant, la posture de ces acteurs ne saurait être pensée de manière manichéenne : soit dans la concertation, soit hors de la concertation. En effet, l'observation montre qu'ils choisissent de participer à la concertation officielle pour maîtriser ou contrôler les évolutions de la négociation interne à la CLE tout en continuant à négocier hors de ce lieu leurs intérêts vitaux (exemple des lâchés d'eau). La participation de certains acteurs, et non des moindres en terme d'impact environnemental, doit donc être analysée comme un positionnement entre participation/concertation d'une part et « adhocratie » d'autre part.

Cette ubiquité des postures n'est pas sans conséquences sur le métier des coordonnateurs des politiques de l'environnement (chargés de mission CLE intégrés à l'équipe du Parc Naturel du Verdon pour notre exemple) : leur quotidien consiste alors à tenter de construire une concertation via la procédure officielle d'une part, tout en essayant de repérer et d'infiltrer, et finalement de participer à leur tour aux négociations « adhocratiques » d'autre part. Autrement dit, les professionnels de la concertation se trouvent pris dans un jeu à double tranchant : celui de reconnaître l'« adhocratie » pour réussir la concertation. Leur posture revient alors à celle de « passeurs » entre ces deux types de régulation.

Ainsi, les instruments et procédures de concertation font l'objet d'usages et de stratégies de la part des acteurs, montrant ainsi les limites de la gouvernance environnementale basée sur le principe de concertation.

A l'aide de la reconstruction des stratégies de négociations hors et dans la CLE l'hypothèse de la gouvernance « adhocratique » de l'eau est ici postulée.

Tous droits réservés © Éditions en environnement VertigO et Université du Québec à Montréal, 2010



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

LA GOUVERNANCE DE L'EAU : Entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ».

Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France

Gilles Massardier, Maître de conférences de science politique, Université Lumière Lyon-2, École normale supérieure, Lettres et Sciences Humaines, 15 parvis René Descartes, BP 7000, 69342, Lyon Cedex 07, France, Courriel : Gilles.Massardier@univ-lyon2.fr

Résumé: Cette communication, basée sur une enquête menée sur la rivière Verdon dans le Sud de La France, cherche à approfondir l'idée de régulations environnementales « adhocratiques », c'est-à-dire des négociations d'usages différenciés de la ressource eau hors des instances de participation/concertation prévues par la loi (en l'occurrence la loi française de 1992 sur la gestion de l'eau).

A travers le cas des relations entre industrie du tourisme (camping, rafting, kayak) et celle de la production électrique (EDF), il s'agira de décrypter les postures ubiquistes des acteurs de ces deux secteurs vis-à-vis de l'espace officiel de concertation : la Commission Locale de l'Eau (CLE).

Les enjeux importants de la gestion des rivières (lâchés d'eau des barrages par exemple) sont l'objet de négociations bilatérales, hors de la CLE, entre Electricité de France et les professionnels du Rafting par exemple, au mépris des principes de concertation et de gestion intégrés des problèmes et conflits d'usages.

Mais pour autant, la posture de ces acteurs ne saurait être pensée de manière manichéenne : soit dans la concertation, soit hors de la concertation. En effet, l'observation montre qu'ils choisissent de participer à la concertation officielle pour maîtriser ou contrôler les évolutions de la négociation interne à la CLE tout en continuant à négocier hors de ce lieu leurs intérêts vitaux (exemple des lâchés d'eau). La participation de certains acteurs, et non des moindres en terme d'impact environnemental, doit donc être analysée comme un positionnement entre participation/concertation d'une part et « adhocratie » d'autre part.

Cette ubiquité des postures n'est pas sans conséquences sur le métier des coordonnateurs des politiques de l'environnement (chargés de mission CLE intégré à l'équipe du Parc Naturel du Verdon pour notre exemple) : leur quotidien consiste alors à tenter de construire une concertation via la procédure officielle d'une part, tout en essayant de repérer et d'infiltrer, et finalement de participer à leur tour aux négociations « adhocratiques » d'autre part. Autrement dit, les professionnels de la concertation se trouvent pris dans un jeu à double tranchant : celui de reconnaître l'« adhocratie » pour réussir la concertation. Leur posture revient alors à celle de « passeurs » entre ces deux types de régulation.

Ainsi, les instruments et procédures de concertation font l'objet d'usages et de stratégies de la part des acteurs, montrant ainsi les limites de la gouvernance environnementale basée sur le principe de concertation.

A l'aide de la reconstruction des stratégies de négociations hors et dans la CLE l'hypothèse de la gouvernance « adhocratique » de l'eau est ici postulée.

Depuis les lois de 1964 et 1992, la concertation entre les différents usagers de la ressource en eau et la gestion de leurs conflits font partie intégrante des principes français de gestion de l'eau. Les politiques de l'eau sont mises en œuvre à travers des dispositifs territorialisés¹ qui encouragent à la fois la

contractualisation de la gestion de l'eau et la concertation autour des grands objectifs et la négociation de ces derniers.

D'une part, il faut entendre par concertation les procédures formelles qui se développent depuis une vingtaine d'années consistant en la prise en compte de ceux qui n'étaient que des cibles de politiques publiques et qui sont devenus des acteurs pertinents : riverains, usagers ou bien simples concernés (militants associatifs...) (Rui, 2004). D'autre part, il faut

¹ La gestion de l'eau en France apparaît comme une exception : une politique traditionnellement décentralisée dans un contexte d'Etat très interventionniste, même si depuis une vingtaine d'années, il faut relativiser ce dernier point. Depuis 1790, les communes ont juridiquement la responsabilité de la distribution de l'eau potable. Très paradoxalement donc, on peut dire qu'il n'existe pas en France de politique nationale de l'eau. Certes, les lois fixent

Référence électronique

Gilles Massardier, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6, 2009, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8993.html>.

les normes de qualité de l'eau ou prévoient les procédures de négociation entre les acteurs locaux (de plus en plus en intégrant le droit européen dans le droit français). Enfin, la police de l'eau est une responsabilité, selon des procédures de contrôle traditionnelles, de l'Etat. Mais pour le reste, les territoires profitent d'une autonomie renforcée, d'autant plus que l'autonomie financière des Agences de l'eau retire à l'Etat l'important pouvoir que recouvre la distribution de la ressource budgétaire.

entendre par contractualisation deux types de contrats : d'une part des contrats formels (contrats de plan, contrats de rivière...) qui autorisent les acteurs d'une politique publique (en particulier les collectivités locales et/ou les intercommunalités, mais aussi l'Etat, les agences de l'eau, les Parcs Naturels Régionaux –PNR, les Chambres de Commerce et d'Industrie –CCI), à concrétiser leur partenariat, le « partage renouvelé de leur décision » (Gaudin, 1999), à travers des contrats ou partie de contrat où figure formellement à la fois des objectifs et des financements ; d'autre part des ententes (Lascoumes et Valluy, 1993) plus informels ou souples, qui peuvent se concrétiser par des accords publiés (mais pas forcément) et qui sont le fruit de négociations informelles, voire opaques (Lascoumes et Valluy, 1993 ; Massardier, 2008 p. 180-185). Il faut enfin entendre par négociations les processus, plus ou moins formels, de mise en accord, entre associés/rivaux dans un univers de coopération/concurrence (Gaudin 1999).

La loi de 1964 a reconnu l'eau, de façon précoce, comme une ressource aux usages interdépendants (agriculture, tourisme, santé...) ainsi que la nécessité de sa gestion décentralisée (Barraqué, 2003 ; Brun, 2003). C'est d'ailleurs cette loi qui inventera la fameuse gestion par bassin versant par des comités de bassins (composés de techniciens, d'élus, d'usagers), fameuse car nombre de pays ont importé cette philosophie de gestion partagée et territorialisée (Brésil, Canada, Mexique...), jusqu'à l'Union européenne qui, sous présidence française, a adopté en 2000 la directive cadre qui reprend ces principes². Dans les années qui suivent, la législation française n'aura de cesse d'approfondir cette concertation à des échelles territoriales de plus en plus réduites et souples par sous-bassins. Ainsi, les contrats de rivière (créés en 1981 et refondus entièrement par une circulaire de janvier 2004), agréés par les comités de bassin, permettent aux signataires (communes, agences de l'eau, parcs nationaux, associations...) de prendre en charge, au plus près des problèmes et revendications locaux, la gestion de la ressource eau de rivières (on en compte environ 150 aujourd'hui). De même, les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), promus par la loi de 1992, permettent une élaboration concertée de la planification de la gestion des rivières.

A cet effet, en 2003 et 2004, en France, un débat national sur les ressources en eau s'est donné pour but de préparer une nouvelle loi. Le Ministère de l'environnement oblitère l'europanisation de la législation française en présentant sa réforme de la sorte : « Donner les outils à l'administration, aux

² le niveau européen de politiques publiques renforce cette nécessité de contractualisation dans la mesure où les dispositions européennes (directive 2000 et « charte européenne des ressources en eau » du 17 octobre 2001) assoient juridiquement l'objectif de durabilité de la gestion de l'eau en explicitant le caractère intégré (art. 6 de la charte) et surtout le « développement durable » (art. 1) dans « un esprit de solidarité et de coopération » (art. 13) avec des « décisions relatives à l'eau [qui] doivent prendre en compte les conditions particulières aux niveaux régional et local » (art. 14).

collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixé par la directive cadre européenne transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004 et retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain »³.

Cependant nous verrons, à travers l'exemple des usages touristiques de l'eau de la rivière Verdon, que si l'idée d'une meilleure prise en compte des usages écologiques de l'eau semble progresser parmi les multiples usagers, celle de la concertation entre eux demeure en retrait. L'approche et les réflexes sectoriels semblent l'obstacle majeur à la complétude du « développement durable » et entraîner, en parallèle de la démarche concertée proposée par la loi (dans le cas du Verdon, un SAGE), de multiples canaux parallèles de négociation et de médiation, véritable traitement *ad hoc* des conflits, qui empêchent cette réelle gestion intégrée, « globale et concertée », pour reprendre les termes des documents officiels⁴, des usages conflictuels de la ressource aquatique sur le sous-bassin versant du Verdon.

Dans un premier temps, les objectifs et la problématique de la recherche de terrain proposée ici seront détaillés, puis, dans un second temps, son principal résultat sera explicité : la description d'une logique d'éclatement institutionnel propice à une gestion « ad hoc » des conflits.

Objectifs, problématique et terrain de recherche

Cette recherche s'attache à la compréhension des processus de gestion des conflits d'usage d'une ressource naturelle convoitée par de multiples usagers : l'eau d'une rivière. Elle se concentrera en particulier sur l'un des critères de la définition du développement durable, évoqué plus haut, à savoir cette « coopération » « globale » entre les usagers de l'eau sur les territoires (sous-bassins versants) afin de dégoupiller les conflits d'usage. A cette fin, elle se focalise sur le secteur du tourisme et sur une portion restreinte de la rivière Verdon : la commune de Castellane dans le « moyen Verdon », le tout dans le cadre d'une procédure, en cours depuis 2002, de conception d'un SAGE. Pourquoi ne pas mettre une carte de localisation ? Montrant les différentes unités territoriales.

Problématique : traductions différenciées des prescriptions internationales sur les territoires et gestion complexe des conflits d'usages de l'eau

La gestion territorialisée et durable de l'eau : une prescription internationale

De fait, depuis que les sommets internationaux des années 1990 promeuvent la gestion durable de l'eau en enjeu

³ <http://www.ecologie.gouv.fr>, article en date du 9 septembre 2004

⁴ CLE, 2003, p. 4 ; PNR, 2005.

international majeur, les politiques de gestion des ressources aquatiques connaissent, dans toutes les régions du monde, des ajustements importants avec notamment la préoccupation de la durabilité du développement. Ces sommets (Rio de Janeiro, Johannesburg) et leurs célèbres rapports préparatoires, sous l'égide de l'ONU, ont donc indéniablement diffusé et popularisé les vocables « développement durable », celui des « droits nouveaux » d'accès à la ressource en eau ou encore « d'action locale ». Dans cette lignée, le Conseil Mondial de l'Eau promeut l'aspect décentralisé de la « bonne gouvernance » de l'eau dans ses actes préparatoires du quatrième Forum mondial de mars 2006 à Mexico : « Qu'est-ce qu'une action locale ? Une action locale est définie comme toute activité ou groupe d'activités spécifiquement attachées à résoudre un problème relatif au management des ressources en eau dont les bénéfices sont tangibles au niveau local (...) L'objectif principal d'une action locale est de chercher des options pour le développement local d'une communauté ou d'une région, sans compromettre la préservation de l'écosystème local. L'échelle de l'action dépend de l'échelle du problème à gérer et est l'échelle à laquelle une solution transparente a été trouvée pour une meilleure gestion des ressources en eau. Il est important que l'action entraîne la participation active des différents secteurs de la société et des *stakeholders* aux différents niveaux, culturels et politiques »⁵. Ce diffusionnisme agit sans conteste sur les niveaux nationaux de gestion. On peut prendre pour exemple, le Projet Développement Durable du gouvernement fédéral canadien de 2001 ou la loi québécoise sur l'eau de 2002, les discussions et fortes critiques formulées sur les réformes à la loi sur les eaux nationales au Mexique approuvées par le Congrès en 2004, le débat national français sur la réforme de la politique française de l'eau dans le contexte de la directive-cadre européenne de 2000 elle-même imprégnée de la problématique de la durabilité. Dans le même sens, toujours au niveau européen, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 17 octobre 2001 la Charte européenne des ressources en eau qui proclame dans son article 1 que « les ressources en eau douce doivent être utilisées conformément aux objectifs du développement durable, en tenant compte des besoins des générations présentes et futures » de même que figure, dans son article 14, le principe de la gestion décentralisée de l'eau : « Les décisions relatives à l'eau doivent prendre en compte les conditions particulières au niveau régional ou local et être mises en œuvre par les pouvoirs publics compétents les plus proches des zones concernées ».

Le « développement durable » : ouverture d'un espace d'action et jeux d'usages différenciés

Notre recherche s'inscrit donc bien dans l'univers d'un *policy-making* multi-niveaux (Kohler-Koch et Larat, 2000 ; Bache et Flinders ; Benz et Eberlein) et enchevêtré (Massardier, 2008) où des organisations et instances supranationales définissent et diffusent des cadres d'action et des « raisons pour agir » (« développement durable », « bonne gouvernance »...) que

des acteurs territorialisés peuvent faire leur part, autant par voie d'appropriation inventive que par voie d'apprentissages collectifs (Pasquier, 2002), selon des stratégies diverses : « importation et conservation », « importation et révolutions », « contraintes d'alignement et effets de composition » (Badie, 1992), tout cela dans un univers polycentrique de fragmentation des pouvoirs (Camau et Massardier, 2009) et hautement concurrentiel. Ainsi, ce travail, tout en observant une politique publique territorialisée, veut scruter les « usages » différenciés de ces cadres d'action supranationaux par les acteurs territoriaux (Jacquot et Woll, 2004).

De sorte qu'il faille certainement plus voir dans cette notion importée de « développement durable » un « espace disponible » pour ceux qui veulent s'y investir qu'une véritable politique publique institutionnalisée.

Raisonnement de la sorte nous a porté à focaliser notre attention sur les points suivants :

- Les stratégies des acteurs et des institutions face à cet « espace disponible » selon leurs ressources (expertes, professionnelles, politiques...) et selon les « réflexes » en vigueur (sectoriels, défenseurs d'intérêts économiques...) : sommes-nous face à des stratégies de replis, de résistance, d'engagement ?
- Les recompositions à l'œuvre sur les territoires devant ces modèles importés : la question est d'autant plus importante que dans le cas présent, le modèle du développement durable prône une « bonne gouvernance » structurée autour de principes réformateurs (intégration des « problèmes » et des dispositifs de gestion, concertation et coopération entre les acteurs). Il s'agit donc de guetter les effets de l'arrivée de tels référents et pratiques ainsi que les recompositions qu'ils impliquent sur les interactions entre les acteurs concernés par l'eau sur les territoires de gestion.

Terrain et méthodologie

Le sous-bassin Verdon regroupe aujourd'hui l'ensemble des communes, et au-delà, où s'écoule la rivière, dans une intercommunalité de 69 communes qui ont choisi la formule Parc Naturel Régional (PNR) pour réguler cette ressource géographiquement partagée. La rivière sert donc officiellement de point nodal à la constitution d'un territoire d'action en matière environnementale. Concernant la gestion de l'eau, le PNR est l'organisme « chef de file » de la préparation du SAGE du Verdon dans une optique de gestion globale, concertée et intégrée. Cependant, à y regarder de plus près, si la volonté de protection de la ressource eau ne fait aucun doute pour les acteurs du territoire, le pan concerté et intégré du « développement durable » éprouve des difficultés de mise en application. Bien que le Parc Naturel Régional du Verdon soit pensé comme un outil de gestion globale et intégrée de l'eau, la rivière du Verdon fait l'objet d'une attention institutionnelle multiple, voire dispersée : des structures intercommunales (4 Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples, 1 syndicat

⁵ Traduit par nous, site Internet du Conseil Mondial de l'eau, novembre 2005.

mixte, une Communauté de communes, 1 district, le « pays du Verdon », qui regroupe 39 communes); L'intercommunalité PNR du Verdon qui pilote, depuis 2002, la démarche SAGE (reconnu par arrêté préfectoral en date de 2000⁶).

Dès son origine, le PNR s'affirme comme l'acteur moteur de la gestion de l'eau : « Le territoire du parc naturel régional constitue l'un des châteaux d'eau de la Provence. La rivière Verdon en représente l'axe principal : l'eau du Verdon confère au territoire sa cohérence et forge l'intérêt commun de toutes les communes du bassin versant ainsi que celui des partenaires du Parc. Il s'agit là du premier enjeu du Parc naturel régional [...] La notion de bassin versant est fondamentale : elle est reconnue comme devant constituer la base de toutes les actions entreprises par le Parc en matière d'eau [...]. Toutes les communes appartenant au bassin versant du Verdon peuvent bénéficier de cette politique ambitieuse quelle que soit leur appartenance ou non au Parc » (art.12 de la charte du PNR du Verdon de 1997). Les documents techniques de diagnostic (voir en bibliographie), issus de la démarche SAGE, rappellent combien, face à des « usages qui peuvent être contradictoires, une politique de gestion globale et concertée est nécessaire. Les élus du PNR ont donc choisi de définir et mettre en œuvre une gestion et un aménagement raisonné et exemplaire de cette ressource partagée par de nombreux partenaires. Dans cette perspective, ils ont proposé la mise en place d'un SAGE. Cet outil d'initiative locale permettra, grâce à la concertation, de définir collégialement la politique de l'eau et ses objectifs » (CLE, 2003, p. 4).

En 2005, le PNR s'engage dans l'adoption d'un « Schéma du tourisme durable » en insistant sur « la mise en œuvre d'une

⁶ La Commission Locale de l'Eau du Verdon a été installée par le sous-préfet en mars 2004. Son rôle consiste à préparer le SAGE (processus en cours). Celle-ci accueille dans ses débats les institutions suivantes : l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée, l'EDF, les administrations déconcentrées de l'Etat (DIREN, DRIS...), les collectivités locales (les représentants des départements du Var et des Alpes-de-Haute-Provence, de la région PACA et bien sûr des communes). De leur côté, les représentants des usagers sont variés : chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers, chambres d'agriculture), les comités départementaux (comités départementaux du tourisme -CDT), les associations syndicales de propriétaires, les fédérations départementales et associations locales de pêche et de chasse, les associations de protection de la nature et de l'environnement comme l'Union National pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique (voir en annexe 1 le listing détaillé des représentations internes à la CLE). Notons, pour l'intérêt de cette recherche, que les associations de professionnels du tourisme ne sont que partiellement représentées. Ce secteur intègre la CLE soit indirectement l'intermédiaire d'acteurs multipositionnés qui y siègent au nom de leur commune (cas de la présidente de la FNIHPA, conseillère municipale de Castellane), soit directement par l'intermédiaire de représentants des prestataires de service des sports d'eau vive ou en tant que représentants des CDT.

politique globale (souligné par nous) sur un territoire qui recherche le meilleur équilibre entre : développement économique ; développement social ; respect de l'environnement » (PNR, 2005). Le Parc régional du Verdon, qui a également adopté une charte du développement durable à la fin de l'année 2005, fait remarquer que les outils de gestion de l'eau que sont le SAGE du Verdon et le contrat de rivière, permettent non seulement une approche intégrée de ces différents enjeux mais aussi leur régulation. Les procédures de fabrication de ces deux outils étant en cours, notre enquête n'est donc que plus productive pour comprendre le processus concomitant d'institutionnalisation des outils de gestion intégrée et contractualisée de l'eau dans une optique de développement durable.

Cependant, les investigations empiriques que nous avons menées demandent de relativiser l'efficacité de ces outils quant à cette participation « globale » des usagers.

Le terrain d'investigation : les conflits d'usages de l'eau entraînés par les activités touristiques dans le « moyen Verdon »

Les conflits d'usage de l'eau sont légion dans le sous-bassin du Verdon : entre pratiquants des sports d'eau vive et pêcheurs, entre la production hydroélectrique et tous les autres usagers, entre l'industrie du tourisme et les défenseurs de l'environnement ou les structures de protection de la nature comme le Parc Régional du Verdon⁷, entre les ponctions agricoles dans les nappes phréatiques (sur la rivière Artuby, affluent du Verdon) et les problématiques environnementales. A quoi il faut ajouter l'enjeu de santé publique : une ville comme Aix-en-Provence puise l'essentiel de ses ressources en eau dans les retenues du Verdon via la Société du Canal de Provence. Face à ce trop plein de conflits, il a fallu faire un choix opératoire d'objet d'étude.

La méthode de sélection des terrains a été délibérément guidée par certains passages des rapports techniques. L'objet de cette recherche étant de comprendre les modes de régulation entre les usages de l'eau du Verdon dans une perspective durable, ces rapports nous ont guidés vers une activité source de conflits : le tourisme⁸. « Ces sous-bassins versants sont ceux sur lesquels les conflits sont les plus nombreux : entre les aménagements et le tourisme, pour les questions de débits restitués dans les gorges favorisant ou non le développement de certains loisirs [...]; entre tourisme et pêche [et le milieu naturel] du fait de rejets de plus ou moins bonne qualité des différentes stations d'épuration, mais aussi du fait des impacts directs de certaines activités sportives [...] ». « Cette 'industrie touristique' très saisonnière avec des pointes brutales [...] entraîne des rejets très importants au cours de la période de

⁷ PNR, mai 2002, p. II).

⁸ L'activité touristique est centrale pour l'économie du territoire : 300 000 visiteurs par an (dont la moitié se baignerait dans la rivière et les retenues d'eau selon une enquête), 96 campings, ou bien par exemple 18 prestataires de sports d'eau vive pour la seule commune de Castellane.

pointe. La question de ces rejets, ainsi que des déchets, apparaît comme une des contraintes les plus fortes exercées sur le milieu. En conséquence, la maîtrise et l'accompagnement de l'activité touristique sur l'ensemble du bassin versant apparaissent indispensables à la poursuite d'un développement harmonieux de celui-ci ». Plus loin dans le même rapport de diagnostic, est évoqué plus particulièrement la « contamination bactérienne liée à l'assainissement médiocre » par les campings dont il est rappelé que leur nombre est passé de 68 en 1977 à 96 en 1991⁹.

Une fois le thème choisi, il a fallu également opérer une sélection géographique : la partie du Verdon qui accueille le plus d'hôtellerie de plein air, située dans le « moyen Verdon », plus particulièrement sur la commune de Castellane. Ce choix résulte là encore de la lecture des diagnostics techniques réalisés par les cabinets d'expertise dans le cadre de la procédure SAGE. Ceux-ci relèvent en effet le « point noir » que représente cette portion du Verdon côtoyée par l'industrie d'accueil des centaines de milliers de touristes de la période estivale.

Au résultat, trois terrains ont donc été isolés : celui des stations d'épuration des campings situés en bord de Verdon ; celui des « barrages » de pierres construits, à même la rivière, par les baigneurs ; celui des lâchés d'eau de l'usine EDF en amont de Castellane qui autorisent les pratiques de sport d'eau vive (rafting, canoë ou randonnée aquatique).

Une méthode inductive en correspondance avec les préconisations de l'analyse des politiques publiques

L'analyse de l'action publique préconise d'observer les dispositifs concrets de politique publique comme des construits sociaux issus d'un jeu complexe entre une multiplicité d'acteurs sociaux, politiques, économiques (Massardier, 2008). Les conséquences analytiques de cette préconisation se déclinent en fonction des points qui suivent :

- Un dispositif concret de politique publique résulte de la structure de la configuration sociale qui le fabrique.
- Les outils techniques et de gouvernement sont des enjeux plus que des données : ils sont des construits sociaux et font l'objet d'usages et de réappropriation sociaux.
- Le jeu entre les acteurs de la configuration est dépendant des ressources qu'ils y mobilisent (militante, professionnelle, experte, autorité, financements...).
- Les rationalités à l'œuvre sont donc multiples : techniciennes, politiques, marchandes, contestataires...
- Ce qu'il convient alors d'appeler l'« action publique » est donc le résultat d'une lutte entre divers acteurs, actions, rationalités.
- Le jeu est par conséquent polycentrique, ce qui ne signifie pas forcément horizontal et égalitaire.

- La fabrication des dispositifs de politique publique est le résultat de conflits, de négociations, de coopérations, de médiations et de concertations à la fois formelles et informelles.
- Les dispositifs concrets de politiques publiques sont issus de « projets de territoire » eux-mêmes enchevêtrés dans des dynamiques nationales (planification, contexte et système politique...) et souvent internationales (intervention de bailleurs de fonds : ONG, OI, référents d'action type « gestion intégrée » et « territorialisée », « développement durable », « bonne gouvernance »).
- On se rend bien compte que cette analyse se démarque de celle qui consiste à ne voir dans les politiques publiques que de simples rapports coûts/avantages selon une rationalité technico-financière qui s'imposerait (une sorte de *one best way*) à l'ensemble des acteurs.

Les quatre étapes de la recherche :

1^{ère} étape : Description du dispositif de politique publique observé : Description du montage technique ; Description du montage financier ; Description de leur fonctionnement et dysfonctionnement ; Repérage des points d'accord et de désaccords sur le dispositif

Cette est basée sur le dépouillement systématique des documents techniques (diagnostics...), documents institutionnels de chacun des acteurs (sites internet, brochures et plaquettes, journaux des institutions...), comptes-rendus des réunions de travail (commissions techniques, réunions de concertation...) et littérature professionnelle du secteur touristique

2^{ème} étape : Reconstruction de la configuration sociale polycentrique des acteurs impliqués dans la fabrication du dispositif :

Quels acteurs pour quelles ressources ?
Quelles stratégies pour chacun des acteurs ?
Estimation du degré d'intervention des niveaux d'action (territorial, national, international) pour quel degré d'impact ?

3^{ème} étape : repérer les particularités de la structure de la configuration sociale observée

Est-elle ouverte (degré d'ouverture du jeu d'échange des ressources : informations, facilité d'entrée dans les réseaux...)?
Est-elle fermée (forte logique de secteurs, imperméabilité du « système expert »...)?
Quel est le degré de polycentrisme ?
Quel est le degré d'inégalité dans le polycentrisme ? Quels sont les ressources et les acteurs les plus pertinents ?

4^{ème} étape : comprendre les modes d'articulation entre les acteurs et institutions mobilisées par la fabrication du dispositif de politique publique : Quelles sont les zones de coopération ?

⁹ Diagnostics, PNR, 2002, pp. II, 39, 42, 56 et s.

Quelles sont les zones de conflits ? Quels sont les lieux d'articulation entre les acteurs, qu'il s'agisse de conflits ou de coopération (lieu de concertation officiels, réseaux informels, négociations et médiations parallèles...) ? Quelles sont les zones de conflit où aucune articulation n'est possible ?

Les étapes 2, 3 et 4 reposent sur une méthode inductive qui consiste à débusquer les lieux propices pour interroger la problématique, notamment, pour ce qui nous concerne, les lieux où sont régulés des conflits notoires qui devraient être résolus selon la démarche « globale » et « concertée » préconisée par le « développement durable ». Par focalisations successives, l'enquête s'est dirigée vers une zone géographique et une population spécifique : les terrains de camping et les entreprises de loisir aquatique de la commune de Castellane. Des entretiens ont été menés avec les propriétaires de terrain de camping ainsi qu'avec leurs interlocuteurs du « système expert » ou bien de leur secteur d'activité qui interviennent dans la gestion des problèmes de gestion de l'eau liés à leurs usages spécifiques (débits, rejets polluants).

Une logique d'éclatement institutionnel propice à une gestion « adhocratique » des conflits d'usage de l'eau.

Il ressort des observations de terrain qu'à côté du lieu de concertation « global » prévue par la loi de 1992 (CLE du SAGE), des négociations et médiations « adhocratiques » (Leresche et Saez, 1997) se développent. Nous verrons qu'elles sont de deux natures : premièrement, elles peuvent être parallèles au sens où la concertation de la CLE ne rencontre peu, tardivement, voire jamais, les négociations « adhocratiques » ; deuxièmement, elles peuvent être contigües au sens où la concertation de la CLE avoisine les négociations « adhocratiques ». Quoi qu'il en soit, ces médiations et négociations se caractérisent par deux éléments : d'une part, il s'agit de processus bricolés non prévus par la procédure de concertation qui, d'autre part, déchargent le lieu de concertation officielle de sa vocation de traitement « globale » et « intégrée » des conflits d'usage de la rivière.

De sorte que d'une épure institutionnelle où les conflits d'usages sont censés être réglés par des négociations « globales » internes à la CLE, on passe plutôt à une configuration d'action publique à la fois fragmentée et fermée.

Fragmentée car nombre d'acteurs, présents ou absents de la CLE, agissent sur l'eau en dehors de celle-ci. Fermée car il semble que le « développement durable » soit en fait l'apanage d'un « système expert » peu en prise avec les usagers. Il en ressort donc un bricolage baroque, où chacun développe son propre style d'action, loin de la « coordination » « globale » initialement dessinée par les textes de loi et les affichages du PNR (Voir le schéma ci-joint qui représente cette configuration « adhocratique » fragmentée.

Il faut toutefois relativiser ce constat dans la mesure où la CLE elle-même autorise ces sortes de délégations de la gestion des conflits en externalisant la prise en charge par des réseaux de négociations ad hoc où les intérêts constitués réussissent à maintenir leurs usages (EDF et les professionnels du tourisme) sans les confronter réellement à une démarche totalement concertée ni globale. Le « développement durable » s'en trouve alors altéré.

Dans un premier temps, il s'agira d'insérer la procédure de concertation entre les usagers de l'eau dans le Verdon dans la configuration qui l'a vu naître. Le PNR et la procédure SAGE qu'il pilote ne sauraient être compris sans rappeler deux éléments structurants : l'un spécifique à ce territoire, à savoir la forte présence d'EDF ; l'autre particulier à la France, à savoir que le « développement durable » et les problématiques environnementalistes sont portées, pour le moment en tous les cas, essentiellement par un « système expert » différencié des autres logiques d'usage de l'eau, notamment touristiques. Il en découle que le processus de concertation officiel ne parvient pas à porter à lui seul la gestion des conflits d'usage de l'eau de la rivière Verdon. En se penchant sur le conflit entre la production électrique et les prestataires de service de sports d'eaux vives, on peut observer que les négociations s'opèrent parallèlement à la CLE. Par ailleurs, les conflits d'usages entre les propriétaires de campings en bord de rivière et leur clientèle d'une part, et la problématique environnementale de l'autre (rejets des eaux usées et respect de l'habitat de la faune), permettent d'observer à la fois des négociations contigües à la CLE et des médiations qui lui sont parallèles. Enfin, cette régulation « adhocratique » de l'eau repose sur les épaules d'acteurs particuliers : les « passeurs » qui ont la capacité de conduire les négociations et médiations contigües et parallèles.

Tableau 1. Modes « adhocratiques » de gestion des conflits d'usages de l'eau.

	Négociations	Médiations
Contigüité	<ul style="list-style-type: none"> • Processus et accord diffus et non routinisés • Rapport équilibré car reposant sur un échange de ressources dispersées 	<ul style="list-style-type: none"> • Cas de figure absent du terrain d'enquête
Parallélisme	<ul style="list-style-type: none"> • Dominées par un acteur • Présence d'acteurs « obligés » • Processus non diffus : rapports directs • Accords routinisés 	<ul style="list-style-type: none"> • Usagers non institutionnalisés et dispersés • Pas de négociation mais simple rapport informationnel ; simple accès ou tentative d'accès aux usagers

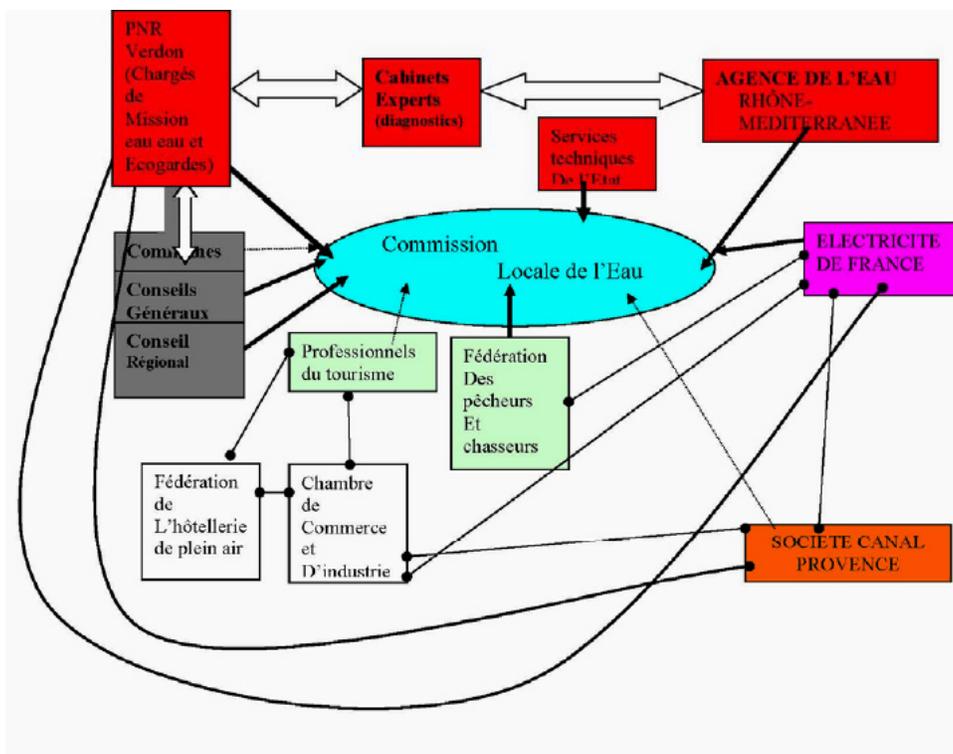


Figure 1. Structure, territorialisée, fragmentée, fermée et « adhocratique » de la gestion de l'eau dans le Verdon. Légende : En rouge : le système expert ; En bleu : le lieu de concertation officiel ; En vert : les usagers du secteur touristique (les autres usagers ne sont pas mentionnés) ; En violet : EDF ; Les flèches pointillées évoquent des interactions non régulières ; Les flèches en noire évoquent des interactions régulières et institutionnellement organisées ; Les flèches terminées par des points : réglementations « adhocratiques ».

Concertation « globale », « système expert » et acteur dominant : la concertation entre contre pouvoir et contrôle

La CLE du PNR Verdon est à comprendre dans un espace plus large et contraignant pour l'objectif concerté. En effet, discours essentiellement importé par le « système expert », le développement durable et son volet « concerté » reste alors étrangers aux autres acteurs. De plus, la concertation est menée par une institution (PNR) faiblement implantée dans le paysage politico-administratif local et dont la genèse relève plus d'une volonté de contre pouvoir à l'acteur local dominant (en l'occurrence EDF) que d'un souci marqué de concertation.

Si bien que la concertation ne s'avère pas être l'objectif essentiel de la mise en œuvre du SAGE du Verdon.

Un « système expert » ouvert à l'importation de « raisons pour agir » mais fermé à certains usagers

La structure du « système expert » observé est à la fois ouverte et fermée. Elle est ouverte à l'importation internationale d'un côté puisque ses acteurs importent du niveau international sans réticence les préconisations du « développement durable » (rapports, discours...). En ce sens, ils entrent bien dans la catégorie de la « classe » des importateurs qui se représentent le « développement durable » comme une « contrainte d'alignement » entraînant des « effets de composition » (Badie,

1992). Mais d'un autre côté, la structure du « système expert » reste relativement fermée au niveau de gestion territoriale puisque ses acteurs internisent leur pratiques et discours en entretenant une coupure réelle entre leurs préconisations et représentations et celles des autres usagers de l'eau.

Si bien que :

- D'une part, le « système expert » monopolise le discours sur le « développement durable ». Les comptes-rendus de délibération des commissions de la CLE entérinent cet état de fait : le système expert domine la concertation officielle. Les rapports techniques servent de cadrage des débats. Les documents préparatoires aux réunions de la CLE balisent les points à l'ordre du jour. Les services techniques de l'Etat et EDF monopolisent les débats dans les Commissions thématiques de la CLE.
- D'autre part, le discours expert reste cantonné à l'intérieur du système. D'un côté la littérature experte regorge de préconisations « durables », d'un autre côté nos entretiens avec les acteurs du secteur touristique marquent bien la distance entre les usagers, qui ne font nullement référence à ce discours¹⁰, et le « système expert ».

¹⁰ D'une part, les acteurs du secteur touristique n'abordent jamais le sujet de l'eau en référence au vocable

La teneur des discours experts est souvent proche de l'incantation. L'exemple suivant, d'une étude issue d'un cabinet et d'universitaires est révélateur de cette posture monopolistique et interniste, qui propose de « situer les démarches liées à l'eau dans l'optique du développement durable. La référence au développement durable dans ce type de démarches peut être le moyen d'intégrer et de structurer une dimension socio-économique qui leur manque actuellement. Il paraît essentiel aujourd'hui de renforcer le lien entre l'environnement et le développement local, ne serait-ce que pour, dans un premier temps, intéresser davantage les élus [...] L'idée est, pour chaque territoire, de trouver des 'thèmes passerelles' susceptibles de porter ces liens (tourisme, risques, ressources, ...) » (IGA, Université Joseph Fourier, Géo+, Contre Champ, octobre 2004).

Ce constat rejoint ceux de travaux portant notamment sur les échecs de la gestion concertée de l'eau dans le secteur agricole ou avec les entreprises (Brun, 2003 ; Villalba, 2003)¹¹.

Une concertation mobilisée comme outils de contre pouvoir à EDF et aux mains d'une institution mal insérée dans le système politico-administratif local

L'analyse ne serait pas complète si elle ne prenait pas en compte une variable qui dépasse de loin le dossier de la gestion de l'eau, celle plus institutionnelle de la place de la structure intercommunale Parc du Verdon dans le paysage des acteurs socio-politiques locaux. Les types d'usages des institutions par les acteurs est souvent affaire de position stratégique dans le jeu de lutte entre acteurs (Gaxie, 1997).

Premièrement, le PNR est une création imposée par le haut : la présence d'EDF sur le site n'était pas sans poser problème aux acteurs de la gestion de l'eau, notamment l'Agence de Bassin. Le PNR est donc issue de la volonté de contraindre EDF, acteur dominant, à la discussion sur les enjeux environnementaux. Loin d'être une dynamique ascendante, la genèse de l'intercommunalité Parc du Verdon porte donc en elle la fracture entre les acteurs des territoires (élus, acteurs économiques...) et la volonté de l'Agence de l'eau d'installer un contre pouvoir face à EDF à travers ce PNR¹².

« développement durable ». D'autre part, si l'enquêteur en fin d'entretien teste ses interlocuteurs en imposant le vocable consacré, les réactions laissent entrevoir deux postures : la première est le marquage d'une distance ironique, la seconde est une ignorance non feinte de son contenu.

¹¹ Tous les usagers ne sont cependant pas épris de logique sectorielle. La lecture des comptes-rendus de réunion de la CLE et les entretiens avec la chargée de mission eau du PNR laissent deviner que les fédérations de pêcheurs notamment sont très investis. L'hypothèse explicative que nous avançons, mais qui demande vérification, est que la « raison pour agir » de ce type d'usagers entre essentiellement dans un référentiel environnementaliste.

¹² Entretien du 13/04/2006 avec la chargée de mission eau.

Conséquence logique de cette genèse particulière, cette intercommunalité paraît, deuxièmement, manquer cruellement d'insertion dans le paysage institutionnel local. Ce constat est issu des indices suivants: quorum rarement réuni dans les réunions concernant les projets dont elle est porteuse (qu'il s'agisse de la CLE ou d'autres dossiers comme ceux portés par le GAL Leader +, programme européen piloté par le PNR) ; chargés de mission non consultés sur des compétences qui leur reviennent pourtant (le chargé de mission eau du parc reconnaît ne pas avoir été consulté par la CCI au début du projet "gestion environnemental des entreprises de tourisme", auquel s'intéresse pourtant l'Agence de l'eau ; ou encore à propos des conventions signées entre EDF et les prestataires de services des loisirs d'eau vive - cf. II.2). Enfin, les élus sont très peu mobilisés par les réunions de la CLE¹³ qui devrait pourtant être porteuse d'une dynamique intercommunale ascendante.

La production électrique comme activité dominante et indépendante¹⁴ qui organise ses propres régulations : négociations parallèles et accords directs

¹³ Entretiens avec la chargée de mission eau. Ses propos sont corroborés par les comptes-rendus de réunions de la CLE. Celui de la réunion du 6/10/2005 par exemple, importante puisqu'elle portait notamment sur la validation des orientations stratégiques du SAGE pour présentation en Bureau du Comité de Bassin et sur une délibération sur le lancement d'un Contrat Rivière, pour mettre en œuvre les actions urgentes définies par les études, commence par la mention : « Le quorum (35 sièges représentés) n'étant pas atteint, la CLE n'a pas pu valablement délibérer. Une nouvelle réunion sera organisée conformément à l'article 4 du Décret n°92-1042 relatif aux SAGE pour valider les décisions, sans nécessité de quorum ». De fait, sur 49 représentants des élus des communes et des intercommunalités, seuls 8 d'entre eux étaient présents. Le même phénomène a concerné la composition des commissions thématiques de la CLE. On peut lire dans le compte-rendu de la réunion du 21/10/2003 : « La chargée de mission fait un nouvel appel à inscription dans les commissions thématiques (peu de retours suite à la dernière réunion). La participation à ces commissions est primordiale puisque ce sont elles qui travaillent à l'élaboration du SAGE en menant les réflexions sur chaque thème ».

¹⁴ Un autre acteur dominant dans le jeu ne fera pas ici l'objet d'observation : la Société du Canal du Provence (SCP) qui achemine l'eau du Verdon vers les grandes agglomérations en aval. De manière générale, la stratégie de celle-ci est un retrait de la démarche SAGE (entretien avec la chargée de mission eau du 13/04/06). Cependant, lorsqu'un intérêt immédiat pour la société apparaît dans l'ordre du jour des réunions de la CLE, la SCP entre dans le jeu : la présence d'herbiers dans les retenus d'eau, productrice de substances dangereuses pour la consommation d'eau potable, a entraîné l'intervention rapide de la SCP suite au refus d'EDF de prendre la responsabilité de leur traitement (voir à la note n° 19 l'extrait de la réunion de la CLE ; entretien du 13/04/06 avec la chargée de mission eau). On voit bien ici qu'une analyse en terme de calcul coût/avantage

La société EDF se positionne de manière ubiquiste face à la procédure officielle de concertation en y participant tout en négociant parallèlement avec les acteurs du tourisme.

EDF : un acteur dominant à la posture ubiquiste

EDF se voit concéder par l'Etat l'exploitation du Verdon (5 barrages et retenues d'eau) pour la production hydroélectrique.

Les rapports de diagnostic (PNR, octobre 2002, p. 5) rappellent que « le fonctionnement actuel des milieux aquatiques est essentiellement sous la dépendance des aménagements hydroélectriques et des usages qui y sont plus ou moins associés », c'est-à-dire les usages touristiques des plans d'eau (baignade, canotage...) et des débits d'eau dans les gorges pour le kayak et le rafting.

Or, il s'avère que cette liaison dangereuse ne repose sur aucun fondement juridique puisque qu'EDF ne fait que tolérer (concède aux communes pour ce qui concerne les berges des retenues d'eau) la présence de ces pratiques de loisir¹⁵. Autrement dit, la ressource économique première de la région ne connaît d'autre horizon que la dépendance au bon vouloir d'EDF¹⁶.

Il ne faudrait cependant pas voir dans EDF une structure

(type choix rationnel) aurait le mérite de décrire avec précision cet usage particulier de la concertation : retrait intéressé pour ne pas atteindre les intérêts de l'usage de l'eau de cet acteur et entrée dans la concertation lorsque le même usage et les mêmes intérêts le nécessitent. De ce point de vue, les usages de la CLE par EDF sont relativement proches comme il est loisible de le voir dans ce paragraphe.

¹⁵ Elles sont en théorie interdites par la loi. Les communes fixent les responsabilités des acteurs et sécurisent les abords des plans d'eau et surveillent la qualité des eau de baignade.

¹⁶ « La gestion des retenues est réalisée essentiellement dans un but d'optimisation énergétique. Les cahiers des charges des concessions permettent au gestionnaire des marnages importants dans les retenues de Sainte-Croix et Castillon. Toutefois celui-ci se fixe comme objectif un remplissage des retenues compatible avec les activités touristiques en période estivale. Cependant, en fonction de l'hydrologie de l'année considérée, il existe des situations réelles très contrastées et il a été constaté des niveaux de remplissage bas en saison touristique. Ce marnage entraîne des nuisances paysagères très importantes, mais surtout a un impact fort sur l'activité économique saisonnière en gênant le fonctionnement de certaines bases nautiques. L'aménagement hydroélectrique du Verdon a été un support privilégié du développement touristique, à travers la création de plans d'eau de renommée internationale. Par contre la valorisation touristique ne répond qu'à des agréments mutuels entre EDF et les opérateurs locaux » (SAGE, préconisation 1.4, document de travail en vue de la Commission thématique de la CLE « fonctionnement hydrologique et biologie » du 10 mars 2005).

homogène¹⁷. D'un côté, les représentants de la société nationale à la CLE (ils sont au nombre de trois dans les réunions) sont des techniciens de la Direction Régionale PACA. Très présente et structurante, la stratégie de la Direction régionale EDF est double: d'une part jouer le jeu de la concertation globale et du règlement des conflits d'usage en participant à la CLE ; mais, d'autre part, ne rien céder sur l'essentiel des prérogatives et intérêts d'EDF¹⁸. D'un autre côté, les directeurs d'usines sur le site du Verdon semblent jouir d'une certaine autonomie relationnelle avec les usagers, voire d'une proximité, qui nuit à la démarche de concertation globale. Ce sont eux en effet qui négocient directement avec les autres usagers, plus particulièrement avec les professionnels du tourisme, les conventions de régulation des débits par exemple, ou encore qui apportent un renforcement au dispositif « Ecogardes » (détaillé plus loin) en mettant à disposition des stagiaires d'été qui informent les touristes des dangers du Verdon (notamment sur les montées soudaines des eaux), tout en sachant que ce dispositif ne dépend que peu de la CLE et encore moins d'une relation quelconque avec le chargé de mission eaux du PNR. Ainsi, la posture d'EDF semble se mesurer à l'aune de la prudence du dominant dans le jeu (ne pas se voir reprocher un mépris des dominés en jouant le jeu de la concertation globale organisée par le SAGE, lui même piloté par un acteur imposé à EDF), et à celle de la magnanimité en multipliant les gestes de médiation « ad'hoc », de type arrangements mutuels, avec les multiples acteurs du site. La posture d'EDF est sans nul doute ubiquiste : les régulations ad'hoc des conflits par gestion parallèle d'une part ; les négociations globales sur les normes environnementales dans la CLE d'autre part.

Des négociations parallèles avec les professionnels du tourisme

Autant dire que dans ce contexte, le PNR a fort à faire pour imposer une régulation des usages de l'eau où un acteur très structurant, dans tous les sens du terme, domine ainsi la configuration locale. Certes, les intentions du PNR en la matière sont rappelées dans les documents nombreux de préconisation. Mais, dans les faits, la régulation de l'eau est en

¹⁷ On se base ici sur les entretiens avec la chargée de mission eau et sur les comptes-rendus de réunions de la CLE.

¹⁸ Pour exemple, les notes du compte-rendu de la Commission thématique de la CLE du 10 mars 2005 : « Pour la retenue de Gréoux, Monsieur T. [fédération française de Kanoë-Kayak] évoque les problèmes en période estivale quand la retenue est basse : gênes pour les usages liées à la présence de l'herbier. Monsieur R. [EDF] indique qu'il n'y a pas de marges de manœuvre sur le marnage de la retenue de Gréoux (du fait du prélèvement SCP notamment). La solution passera par la gestion des herbiers ». Autrement dit, EDF ne changera pas ses objectifs de gestion optimale des retenues pour la production hydroélectrique et surtout pour les prélèvements en eau potable. Si une solution peut être trouvée, c'est par négociation avec les mairies pour l'entretien des herbiers et avec la SCP elle-même qui est d'ailleurs intervenue sur ce point précis, au moins pour le financement des études (voir la note 15).

partie externalisée par le CLE elle-même qui confie aux acteurs du jeu, pour le moins inégal, le soin de négocier leurs rapports. Cela de deux manières : soit les acteurs structurants de la gestion de l'eau, notamment EDF, renvoient les négociations vers d'autres acteurs ; soit les préconisations techniques prévoient d'elles-mêmes d'externaliser la gestion des conflits par des négociations entre les intéressés (SAGE, préconisation Thème 1, 2005). C'est ainsi, par exemple, qu'EDF concède, dans le secteur du moyen Verdon (notamment Castellane), par convention avec les professionnels des loisirs nautiques, deux lâchés d'eau hebdomadaire, en période estivale, et d'un débit égal pour permettre des usages spécifiques du débit (mardi et vendredi 13,5 m³/seconde pour le rafting et 0,5 m³/seconde pour la randonnée aquatique le reste de la semaine). De l'aveu même de la chargée de mission eau du PNR, ces conventions sont en quelque sorte issues d'interactions routinisées entre les directeurs de barrages d'EDF et les professionnels du tourisme, en dehors du lieu de concertation CLE¹⁹. C'est en effet par hasard, en remplaçant son collègue des Ecogardes du PNR dans une réunion (dont le thème était éloigné de l'eau), que la chargée de mission a pris connaissance des conditions informelles et routinisées de la pratique des conventions EDF/professionnels : les directeurs d'usine EDF y distribuaient ces conventions pour signature aux professionnels du tourisme.

L'industrie du tourisme comme secteur dépendant qui protège et régule ses intérêts

Le secteur du tourisme organise donc ses propres régulations, mais en marge des lieux de concertation sur la gestion de l'eau prévus par la démarche SAGE. Deux autres cas spécifiques seront pris pour exemples : celui des stations d'épuration des campings et celui des « barrages » de pierres construits par les estivants.

Le cas des stations d'épuration des campings de bord de Verdon : négociations contiguës et processus d'accord diffus

Des éléments techniques et géographiques expliquent la particularité de certains campings (3 sur la commune de Castellane²⁰) : loin du réseau hydraulique de la commune de Castellane et proches de la rivière, leurs eaux usées sont donc, par obligation, retraitées par des stations individuelles et rejetées dans la rivière. Deux problèmes se posent alors : celui

¹⁹ Il est à noter que les professionnels des sports d'eau vive de Castellane sont regroupés en association qui n'est pas partie prenante de la CLE mais qui négocie avec EDF les conventions « ad hoc » de lâché d'eau.

²⁰ Deux cas de figure se présentent. Le premier concerne les campings non reliés aux réseaux des communes que nous abordons dans ce paragraphe. Le second, qui ne sera pas traité ici, concerne les campings directement reliés aux réseaux des communes (gestion municipales de l'eau donc). Ici la problématique est différente puisque l'interlocuteur privilégié est la commune et concerne essentiellement le paiement de la facture d'eau (entretiens avec les propriétaires de campings de Castellane).

du débordement des stations lors des fortes pluies et celui de la vétusté des stations qui ne respectent alors plus les nouvelles normes des eaux rejetées. De l'aveu même des directeurs de campings, sans parler des « points noirs » soulevés par les rapports de diagnostics du « système expert », la résolution de ces deux problèmes nécessitent de lourds investissements de la part des propriétaires des campings concernés.

Par ailleurs, et de façon générale, et au-delà de ces cas de figure particuliers, les entretiens avec les professionnels de l'industrie de l'hôtellerie de plein air laissent entrevoir un secteur d'activité parcellisé, car peu organisé, où le rapport à la gestion de l'eau reste individualisé. S'il existe bien des organisations professionnelles, elles n'ouvrent que peu à ces problématiques outre des initiatives personnelles timides comme celle de la présidente départementale de la Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière de Plein Air (FNIHPA). Mais cette fédération ne diffuse pas d'information sur la gestion de l'environnement dans le cadre des pratiques professionnelles et encore moins sur la problématique de la gestion de l'eau ou du « développement durable ». Les formations professionnelles sont inexistantes en la matière. Il semble que l'environnement, sans parler du « développement durable », et toute l'expertise professionnelle que suppose ce terme (formation, diffusion de pratiques standardisées), ne soit pas la préoccupation de la FNIHPA. La « démarche qualité » est bien prônée par une convention entre la FNIHPA et le ministère du Tourisme depuis 1999, mais elle reste essentiellement axée vers l'accueil, la propreté et l'information, l'environnement n'apparaissant que pour mettre en évidence des « emplacements privatifs soignés » : « ce dernier est aménagé avec goût, dans un souci esthétique, en harmonie avec l'environnement »²¹. Le « développement durable » et encore moins l'eau ne sont mentionnés comme des enjeux de qualité (la problématique de l'eau est mentionnée seulement en terme de propreté et de sécurité pour les piscines). Par ailleurs, la formation des gestionnaires de l'hôtellerie de plein air n'a également que peu de rapport à la problématique environnementale, là encore en dehors de l'horticulture et des espaces verts²². La CLE, faute de participation suivie de la part des professionnels au processus de concertation, n'offre pas non plus de vision ni de solution globale au problème du traitement des eaux des campings de bords de fleuve.

Le rapport à l'eau s'individualise donc, d'autant plus que pour les campings en bord du Verdon, l'instrument de gestion de l'eau est lui-même individualisé : la station de traitement et d'épuration. La régulation du traitement des eaux de la part de ces campings prend alors un chemin sectoriel et au coup par coup (du fait de l'individualisme du secteur) où domine un schéma classique de politique publique. En fait, les services techniques déconcentrés de l'Etat conservent ici leur rôle fondamental dans la gestion de l'eau : en jouant à la fois la carte du contrôle classique des normes (nombreux contrôle des

²¹ Dossier de presse de l'organisme "Tourisme qualité", www.campingqualite.com

²² Voir la formation dispensée par exemple par l'INFA de Perpignan, <http://ghpa-infa.free.fr>

polices de l'eau) et celle de l'entente-conseil (information sur les nouvelles normes), les services techniques organisent par ce biais une pression normative sur les professionnels du tourisme²³. De plus, la directive cadre européenne de 2000 est sans aucun doute un système de contrainte qui oblige tous les acteurs de la gestion de la rivière à rechercher des ressources expertes et financières pour s'acclimater aux normes draconiennes de qualité et de rejet des eaux ainsi imposées par le niveau européen (remplacement ou construction de stations d'épuration notamment). Les professionnels du tourisme, les gérants de campings en particulier, comprennent alors ne pas avoir d'autres choix, à moyen terme, que celui de la mise aux normes de leurs installations de traitement des eaux.

Ces professionnels, du moins une partie d'entre eux, se tournent alors vers les chambres consulaires pour devancer les conséquences de cette pression : l'obligation de moderniser les installations d'épuration. Pour y répondre, une démarche de projet "gestion environnementale dans les entreprises de tourisme" (2003-2005) est mise en œuvre par la CCI et la Région PACA, déclinée dans par les CCI dans les départements, et financée par l'ADEM et le contrat de plan Etat/région. Ce projet a consisté en la réalisation de deux diagnostics sur les aménagements à prévoir en terme d'acclimatation des entreprises en matière de respect des normes environnementales: l'un général sur les déchets, le paysage et l'eau pour tous types d'activités touristiques; l'autre plus ciblé sur quatre entreprises (trois campings, dont celui de Madame C. à Castellane sur les rejets en eau, et un hôtel) et réalisé par des bureaux d'étude. Tout une démarche de sensibilisation des entreprises a été menée par le CCI des Alpes-de-Hautes-Provence (réunion de lancement du projet, réunions de sensibilisation) auxquelles participaient les fédérations professionnelles (FNIHPA).

La directrice du Camping « Gorges du Verdon »²⁴, Madame C., est caractéristique de l'individualisme des démarches face à la gestion de l'eau. Elle-même très investie dans la gestion locale de son secteur, avoue que ses prises de contacts avec le responsable du service environnement de la CCI sont d'ordre personnel afin de solutionner (elle parle de « prendre les devants »), notamment financièrement²⁵, le problème de l'obsolescence de sa propre station d'épuration.

Cependant, il serait optimiste de considérer que cet engagement environnemental s'appuie sur l'intériorisation de la notion et des pratiques du « développement durable » : il s'agit plus de démarches sectorielles de respect la « qualité » et de la « sécurité » d'accueil des estivants largement encouragées par les chambres consulaires et des organisations experto-professionnelles comme la « clé verte » (cette dernière étant en fait assez marginale²⁶).

²³ Entretien avec Madame C., 11/12/05, Castellane.

²⁴ Entretien avec Madame C., 17/11/05..

²⁵ Les devis des travaux envisagés annoncent un investissement colossal, pour sa petite entreprise, de 400.000 euros.

²⁶ Entretiens avec directeurs de campings. Elle joue un rôle de conseil auprès des professionnels sur les dispositifs d'économie

D'ailleurs, si le problème du traitement des eaux usées des campings est évoqué par le « système expert » dans les nombreux rapports et diagnostics, il n'est dans les faits pas traité par les Commissions de la CLE.

C'est bien un système de régulation « adhocratique » qui se développe alors dans le cadre d'une négociation contiguë entre le service environnement de la CCI des Alpes-de-Haute-Provence, le chargé de mission Eau du Parc Naturel Régional du Verdon et chacun des directeurs de camping. Cette gestion de l'eau se résume alors à un simple échange de service avec un guichet, la CCI, qui propose effectivement services (conseil individuels²⁷, diagnostic ainsi qu'une sorte de veille réglementaire) et des financements. L'approche est ici celle de la « fidélisation de la clientèle », aussi bien en recourant à l'argument de la sécurité sanitaire qu'à celui du label du respect de l'environnement²⁸. Si cette démarche se trouve bien au cœur de la philosophie du développement durable (permettre la prise en compte des préoccupations environnementales tout en permettant le développement économique)²⁹, il n'en demeure pas moins que le versant « coopératif » « global », impliqué par le développement durable, est ici secondaire dans la mesure où les problèmes liés aux

d'énergie, de consommation d'eau en promouvant des installations de robinets d'eau à jet économique pour les douches des campings...

²⁷ La chambre de commerce présente la démarche environnementale comme « Un atout de fidélisation » de la clientèle. Au-delà d'une réglementation environnementale de plus en plus contraignante, les professionnels tirent avantage à maîtriser leurs impacts sur l'environnement en termes de rentabilité, de fidélisation de la clientèle et de communication. « L'eau est un bien commun et rare en région méditerranéenne, il importe donc de la préserver. Préconisations : limiter la consommation ; faire un suivi des consommations par sous-ensembles d'activité ; réduire la pollution par le choix des produits d'entretien et l'utilisation de bacs à graisse pour les eaux usées de cuisine ; utiliser d'autres ressources en eau comme un bassin de rétention ou des eaux de canal moins coûteuses, pour des usages non-alimentaires... ; recycler les eaux usées pour l'arrosage ; stériliser l'eau des piscines par électrolyse ; proposer l'espacement des lessives... », site internet de la CCI des Alpes-de-Haute-Provence [<http://www.digne.cci.fr/pages/services>].

²⁸ La présidente départementale de la FNIHPA faisant remarquer que la clientèle étrangère, notamment du nord de l'Europe, qui représente la majorité de la fréquentation des campings de Castellane, était très sensible à cet argument. Entretien du 9/11/05, Castellane.

²⁹ Il faut cependant noter qu'aucun acteur de cette voie ad hoc n'évoque la notion de « développement durable », ni dans les entretiens, ni dans les documents (voir le site internet de la CCI). Le chargé de mission environnement de la CCI explique par exemple qu'il préfère « l'entrée économique » pour valoriser les problèmes environnementaux.

usages touristiques de l'eau de la rivière ne sont effectivement pas régulés par la CLE et ses commissions mais au contraire selon une logique de référents purement sectoriels.

Nous sommes bien face à une gestion « adhocratique » du problème du traitement de l'eau des campings du bord du Verdon, les professionnels du tourisme se détournant du processus de concertation pour envisager des solutions avec les interlocuteurs traditionnels de leur secteur, notamment la CCI.

D'ailleurs, la participation des représentants de cette activité touristique à la CLE est entre irrégulière et inexistante. En effet, la présidente départementale de la FNHPA ne participe que de manière intermittente (lorsqu'elle s'y trouve c'est officiellement au nom de la Commune de Castellane, cf. point II.4) et ses collègues directeurs de camping ne s'y sont jamais impliqués³⁰.

Il reste que l'"adhocratie" ne signifie pas nécessairement l'autonomie des négociations parallèles. Toute la complexité du système de gestion « adhocratique » réside dans les liens résiliants qu'entretiennent les acteurs et dans la volonté certaine des "adhocrates" de conserver les avantages de la régulation sectorielle (ici tourisme et commerce) tout en participant au jeu de la concertation globale. Il est révélateur d'entendre le chargé de mission de la CCI évoquer sa conception de la participation du PNR Verdon à sa démarche projet auprès des professionnels du tourisme : il pourra y apposer son logo! Paradoxalement, c'est bien la démarche sectorielle de la CCI, à travers son projet « gestion environnement dans les entreprises de tourisme » qui l'a amené à s'investir à minima dans la CLE³¹ avec comme objectif

d'obtenir des financements de l'Agence de l'eau pour les investissements des entreprises du tourisme, quitte à passer sous les fourches caudines de la CLE. Par ailleurs, nous sommes bien face à un jeu croisé d' enrôlement réciproque des uns dans les initiatives des autres : la CCI s'investit dans la CLE, le chargé de mission eau du PNR participe de son côté aux réunions du « deuxième étage de la fusée » (Pour reprendre l'expression du chargé de mission environnement de la CCI) du projet « gestion environnementale dans les entreprises de tourisme » porté par la CCI où se retrouvent, de façon informelle, le Conseil Général, le Conseil Régional, l'Agence de l'eau, la FNHPA, l'Union des Métiers de l'Industrie Hôtelière, le PNR et la CCI bien entendu (réunion organisée par la CCI le 16/12/05). Le caractère « associés-rivaux » (Gaudin, 1995) des acteurs de ce projet CCI est ici ostensible de même que celui pour le moins concurrentiel des initiatives. Cependant, dans ce cadre, les acteurs ne semblent avoir d'autre choix que de se neutraliser en participant aux arènes de régulation formatés par les concurrents. Pour ce qui est du chargé de mission de la CCI, il s'agit d'accéder aux informations et aux ressources financières de l'agence de l'eau. Pour ce qui est de la chargée de mission eau du PNR, il s'agit d'un moyen de rester dans le jeu, mais par là même, et bien malgré elle, cette posture obligée l'entraîne à altérer le caractère « global » de la concertation interne à la CLE dont elle pilote le processus.

Ainsi, la contrainte réglementaire, imposée par les normes européennes de qualité des eaux, met en mouvement des réseaux locaux sectoriels d'action publique qui négocient conjointement, mais de manière contiguë par rapport à la CLE, les dispositifs concrets de politiques publiques de gestion des dispositifs de respect de ces normes.

Le cas des « barrages » construits par les touristes : médiations parallèles routinisées

Dans la zone à forte fréquentation touristique, une pratique de « barrages » se perpétue³². Les conséquences immédiates de cette pratique nuisent non seulement à l'environnement mais entrent en conflit avec la pratique de la pêche de loisir.

Dans ce cas, le recours à la gestion « adhocratique » du problème, cette fois-ci sous forme de médiation, s'est là encore imposée : parallèlement à la démarche SAGE et de manière bricolée, un partenariat informelle a vu le jour entre les directeurs de campings, les Ecogardes du Parc du Verdon et EDF.

Le dispositif consiste :

qui, pour elle, coïncide avec l'initiative de ce dernier (entretien du 13/04/06 et comptes-rendus de la CLE).

³² Il s'agit de la construction de murets pour retenir l'eau de la rivière afin de produire un effet baignoire. D'après les « anciens » de la région, cette pratique est ancestrale. Cependant, avec l'augmentation exponentielle de la fréquentation de la rivière, cette pratique détruit l'habitat de la faune aquatique et le lit de la rivière.

³⁰ La sociologie des professionnels de l'hôtellerie de plein air est caractérisée par un clivage entre résidents et non résidents dans la région. Les résidents dénoncent d'ailleurs une conception peu éthique du métier de la part des non-résidents qui cherche à « tirer » le maximum de rendement de leur entreprise durant les trois mois estivaux pour partir ensuite s'investir dans d'autres activités dans d'autres régions où à l'étranger. Une telle conception de l'entreprise n'ouvre effectivement que peu à la prise en compte de l'environnement, mis à part le rapport direct au contrôle des normes par les services de l'Etat. Les résidents parlent d'une « autre conception » de leur métier, plus proche de leur territoire. Il est intéressant de noter que les résidents se rendent aux réunions organisées par la commune de Castellane où sont évoqués de temps à autres les problèmes de gestion de l'eau, la majorité des campings étant raccordés, à Castellane, au réseau de la commune dont nous savons qu'elle est juridiquement responsable d'après la loi de la qualité des eaux. Ceci tendrait à montrer que la structure intercommunale « Parc du Verdon », qui pilote le processus de concertation pour le montage du SAGE du Verdon, n'a pas encore réussi à détourner les allégeances des usagers vers sa démarche territoriale, intégrée et concertée.

³¹ La chargée de mission eau du PNR confirme l'investissement récent mais réel du chargé de mission environnement de la CCI

- En l'organisation de sessions d'information environnementale organisées par les Ecogardes lors des réunions festives d'accueil hebdomadaires des nouveaux estivants dans les campings durant la haute saison.
- En des rondes sur les lieux de promenade et de baignade (un Ecogardes et un médiateur de l'EDF, emplois saisonnier d'étudiants dans les deux cas).

Il s'agit d'un bricolage³³ dans la mesure où les Ecogardes du PNR n'étaient, à la base, pas du tout invertis de cette tâche de médiation avec les estivants à propos des problèmes environnementaux. Initialement, les élus de quelques communes, fébriles face à leur responsabilité civile en matière de sécurité des personnes sur leur territoire, ont investi en 1994 le SIVU « entretien des berges » (créé après la grande crue du Verdon de la même année) de la charge d'informer les estivants sur les risques liés aux pratiques de randonnée et d'escalade ainsi que ceux des montées soudaines d'eau suite aux lâchés pratiqués par EDF. Puis, « l'effet d'aubaine » emplois-jeunes aidant, et des débats internes à la Commission éducation de la CLE sur la nécessité de toucher la population jeune des estivants sur les pratiques environnementales, ont amené à envisager des actions d'information vers les estivants au sujet des méfaits environnementaux des « barrages » de pierres.

Le bricolage concerne également, et cela devient d'autant plus intéressant pour notre problématique, la manière dont les Ecogardes se sont implantés dans les campings des zones sensibles. Là encore, aucun dispositif de ce type n'était prévu pour toucher des populations pour laquelle la CLE ne dispose que peu ou pas d'entrée pour organiser une concertation. D'une part, on le sait, les gérants de camping ne sont que peu investis dans la CLE, d'autre part, par nature, les estivants et leurs usages sont difficilement intégrables dans la concertation. Ce sont des contacts personnels et un processus incrémental d'expérience avec un camping (pas n'importe lequel puisqu'il s'agit de celui de la présidente départementale de la FNIHPA et conseillère municipale de Castellane et membre de la CLE), qui ont initialisé cette démarche de médiation. Ses initiateurs n'avaient au départ pas d'interlocuteurs, même pas parmi les élus. L'institutionnalisation a toutefois été rapide puisque le suivi de cette médiation est aujourd'hui assurée par la Commission tourisme de la CLE. Cependant, et ce détail, là encore, n'est pas inintéressant en ce qui concerne notre problématique, cette démarche ne fait pas débat en Commission. Le chargé de mission Ecogarde du PNR expliquant cela par le fait que les élus voient dans ce dispositif particulier et dans les Ecogardes en général, une méthode rentable en termes de communication³⁴. Il semble donc que cette médiation, née d'un bricolage incrémental, soit aujourd'hui relativement indépendante dans son fonctionnement par rapport à la concertation officielle,

confirmant ainsi le caractère « adhocratique » des régulations des usages de l'eau.

L'« adhocratie » et ses types de passeurs

Au centre de ce jeu « adhocratique » de la régulation des conflits d'usages de l'eau se trouvent des passeurs. Cette recherche ne proposera ici que des pistes d'analyse sur leur sociologie et de leurs postures dans le jeu.

La définition du passeur serait la suivante : acteur qui assure le passage entre des lieux (arènes, institutions, réseaux) de définition des dispositifs de politiques publiques et qui, pour ce faire, déploie une stratégie de multipositionnalité.

Le premier type de passeur rencontré est celui que l'on pourrait appeler le « passeur expert », devenu classique. Il détient bien entendu un statut de technicien (ingénieur des eaux et forêts ou ingénieur hydraulique) mais occupe une fonction, parfois de fait, de coordination. La chargée de mission eau du PNR en est l'archétype. Peu aguerrie à ce rôle du fait d'un parcours technique (dans des agences de l'eau ou des services techniques de l'Etat) elle rencontre la complexité du social chemin faisant. D'une posture sectorielle de technicienne (de part sa socialisation professionnelle et son parcours), elle passe à une posture d'ingénieur de la régulation (en tant que coordonatrice de la CLE), qui est personnellement inconfortable. Elle se trouve en effet prise en tenaille entre, d'une part, sa socialisation de technicienne attachée aux dogmes de son secteur (foi dans les rapports techniques et les expertises qui restent ses référents essentiels, développement durable compris, et qui fixent sa « raison pour agir ») et, d'autre part, son obligation de composer, de part son statut institutionnel flou et sa mission de coordination, avec les multiples logiques à l'œuvre dans la configuration territoriale. Cette première figure du passeur se caractérise en effet à la fois par un statut ambigu et par des outils de travail flous et à inventer. Le statut institutionnel reste flou car il correspond à un montage institutionnel peu conventionnel. D'une part, la chargée de mission eau au PNR revendique le fait de ne pas appartenir à la structure PNR mais d'être attaché à une mission processuelle (le SAGE) subventionnée (ligne budgétaire au PNR) par l'agence de l'eau. « Le directeur du PNR pense que je fais partie de l'équipe du parc, mais c'est pas le cas » martèle-t-elle en entretien. D'autre part, les outils de travail de coordination restent flous par nature puisqu'ils s'inventent chemin faisant avec le déroulement incrémental de la mise en place de la démarche de concertation dont on a vu qu'elle se double de procédures informelles « adhocratiques ». Cette caractéristique explique que la multipositionnalité de ce type de passeurs s'invente également chemin faisant, au fur et à mesure que les opportunités d'entrée dans les ramifications « adhocratiques » se présentent au « passeur expert ». Enfin, son rapport aux élus de l'intercommunalité est complexe : sa posture experte, proche des problématiques environnementales aux temporalités longues par essence, semble la couper des préoccupations électorales dont les temporalités sont beaucoup plus courtes. La chargée de mission eau explique par exemple le désengagement des élus (que nous avons objectivé à travers leur absence des réunions de la CLE) par leur incompréhension

³³ Récit écrit à partir de l'entretien avec le responsable des Ecogardes au PNR du Verdon, le 13/12/05

³⁴ Entretien avec le chargé de mission Ecogardes, 13/12/05

de la longueur du processus de fabrication du SAGE³⁵. Dans le présent cas de figure, ce passeur joue paradoxalement, et malgré lui, un rôle essentiel dans l'entretien des négociations contiguës puisqu'en s'engouffrant dans les arènes adhocratiques, il autorise l'enrôlement de nouveaux partenaires, ou de partenaires originellement récalcitrants, dans le jeu de la concertation officielle (CLE) tout contribuant à la pérennisation des négociations contiguës. Là se trouve toute l'ambiguïté du « passeur expert ».

Le second type de passeurs est celui du « passeur institutionnel » préfiguré par le chargé de mission environnement de la CCI des Alpes-de-Haute-Provence. S'il est passeur entre des logiques et des lieux, il n'en est pas moins porteur d'une logique institutionnelle : son statut de technicien (formation universitaire de trois années en environnement) d'une institution financée par un secteur d'activité qui défend ses intérêts et dirigée par les élus de ce secteur, ficèle ses prises de position. Il est donc à la fois passeur et représentant d'intérêts particuliers facilement identifiables. Son discours ne laisse aucun doute sur ce rapport serré à son institution de rattachement³⁶, loin du cas de figure du « passeur expert ». Son travail quotidien revêt à la fois des pratiques de veille juridique et informationnelle sur l'environnement et de montage de projets pour obtenir des aides financières pour les commerçants et industrielles qui réalisent des investissements d'ajustement aux normes environnementales. C'est cette démarche qui l'amène à occuper des positions multiples au gré des dossiers qu'il accompagne. S'il n'a pas de fonction de coordination à mener à bien dans le cahier des charges de sa fonction, il partage tout de même avec le premier type de passeur le fait de construire sa multipositionnalité au fur et à mesure de ses avancées dans les montages de dossiers. Dans le cas présent, l'investissement soudain du chargé de mission environnement de la CCI dans la CLE est révélateur de cette multipositionnalité de circonstance. Là encore, ce type de passeur autorise les négociations contiguës en ouvrant les portes de ses propres projets aux acteurs de la démarche de concertation officielle (chargée de mission eau et Agence de l'eau). Il faut également placer dans ce second type de passeur, le chargé de mission « Ecogardes » du PNR. Lui aussi possesseur d'un diplôme universitaire (DESS aménagement), il se caractérise cependant par un rapport plus distant par rapport à son institution de rattachement. Le dispositif « Ecogardes », nous le savons, est issu d'un « bricolage institutionnalisé », qui plus est à forte valeur ajoutée en termes de visibilité pour les communes et le parc, permet à ce passeur judicieux de jouir d'une autonomie réelle dans son institution tout en étant dépendant.

³⁵ Entretien du 13/04/06.

³⁶ « Je travaille avec mon élu à l'environnement », « moi je représente les intérêts de mes adhérents » son des expressions qui revenaient souvent dans son discours. Par ailleurs, sa posture par rapport au « développement durable » était clairement à la fois sectorielle (le commerce) et institutionnelle : il présente l'environnement « par l'entrée économique » à ses adhérents, entretien du 13/04/06.

Enfin, le troisième type de passeurs rencontré durant cette recherche est celui du « passeur sectoriel ». On veut exprimer par là que sa stratégie multipositionnelle n'a de compréhension que par rapport à la défense des intérêts particuliers de son activité sectorielle, voire personnelle, d'origine. Madame C., en est la figure exemplaire : propriétaire de camping, présidente départementale de la Fédération Nationale des Hôtelleries de Plein Air, conseillère municipale et à ce titre membre de la CLE du SAGE du Verdon. Au nom de sa position sectorielle, elle suit les dossiers d'une arène à une autre (Préfecture, CLE, mairie, CCI...), lui permettant d'accumuler une masse d'informations importante, aussi bien pour ses adhérents de la FNHPA que pour elle-même. Son action oscille d'ailleurs entre : premièrement « une autre vision »³⁷ de son métier d'hôtelier de plein air, plus ouvert vers l'extérieur, notamment aux problématiques environnementales ; deuxièmement la « rétribution du militantisme »³⁸ puisqu'elle en retire des bénéfices immédiats pour sa propre activité ; troisièmement la représentation de « ses » adhérents dans les arènes multiples. Cet activisme sectoriel est par ailleurs mâtiné d'enracinement local. Ancienne militante d'une mobilisation anti-EDF dans les années 1970 (mobilisation contre l'implantation d'une usine dans les gorges du Verdon), elle n'a de cesse de rappeler sa démarche de citoyenne locale (à l'inverse de ses collègues propriétaires de campings non résidents et saisonniers³⁹). La multipositionnalité sectorielle et résidentielle de cet acteur fait de lui un élément central des négociations contiguës, expliquant d'ailleurs que ce mode de régulation des conflits d'usage de l'eau entre tourisme et démarche environnementale connaît un fort strabisme divergent sectoriel.

Conclusion

La problématique retenue pour cette recherche, à savoir considérer le « développement durable » comme un « espace disponible », nous a permis de laisser sa définition ouverte : il est un enjeu social et ne saurait être enfermé dans une définition substantielle.

Deux conclusions s'offrent à l'observateur :

- D'une part, l'usage du vocable « développement durable » demeure l'apanage du « système expert ». Même s'il est vrai que les « chartes » et autres postures de principe fleurissent, ces vocabulaire et démarche sont pour le moment le monopole des

³⁷ Entretien du 9/11/05, Castellane.

³⁸ Pour reprendre l'expression de D. Gaxie. A écouter ce passeur sectoriel (entretien du 22/11/05), le projet « gestion environnementale dans les entreprises de tourisme » serait une de ses initiatives. Sans entrer dans la question de savoir si cette interprétation « colle » à une quelconque vérité, il est toutefois intéressant de noter que son camping fait partie des 5 entreprises expertisées dans le cadre de ce projet. A la sortie du projet, cette propriétaire de camping dispose, à titre gracieux, des éléments techniques nécessaires à la mise en œuvre d'une remise aux normes de sa station d'épuration.

³⁹ Entretien du 22/11/05, Castellane.

techniciens de l'environnement. Autrement dit, l'espace disponible développement durable n'est pour le moment occupé que par les milieux professionnellement et socialement réceptifs à cette problématique importée: les ingénieurs et techniciens, les chargés de mission des institutions environnementales (Agences, PNR, consultants).

- D'autre part, une dichotomie s'instaure entre ces milieux acquis à la problématique développement durable par imprégnation professionnelle et les autres secteurs. Lorsqu'il est connu, il est considéré comme « un concept qui vient d'en haut »⁴⁰.

Le jeu « adhocratique » de la concertation environnementale.

La concertation entre les usagers des ressources naturelles, pourtant un des éléments clés de la définition du développement durable, n'est pas naturelle. Il ressort de cette enquête que si des institutions de concertation globale voient le jour dans les législations nationales par le jeu de l'importation des prescriptions internationales, elles n'en détiennent pas pour autant le monopole de la régulation environnementale.

On peut émettre l'hypothèse que trois types de stratégies président aux destinées de ces arènes de concertation en voie d'institutionnalisation en France :

- La stratégie de participation explicite qui émane des acteurs dont la démarche et les référents sont essentiellement environnementalistes : techniciens de l'environnement, fédération de pêche...

- La stratégie de participation ubiquiste que développent des acteurs dont le rapport à la ressource naturelle repose avant tout sur un réflexe de défense des intérêts sectoriels (production électrique, tourisme, commerce). Ce réflexe se traduit donc par un recours contradictoire à la fois aux ressources du secteur, mais en même temps à l'ouverture aux marchandages directs et isolés avec les concurrents dans l'accès aux ressources, tout en participant aux échanges "globaux" de la concertation dans les espaces prévus officiellement à cet effet.

- La coupure quasi-totale. Elle repose sur deux postures totalement opposées : d'un côté l'ignorance, non pas de la démarche de concertation, mais sur son contenu (les professionnels du tourisme en général), d'un autre côté sur une connaissance bien trop grande des implications néfastes possibles pour le secteur d'une implication dans le processus de concertation (voir la SCP).

Autrement dit, les usages des lieux officiels de concertation et de gestion des conflits d'usage des ressources naturelles sont variés. Premièrement, les porteurs de SAGE peuvent être eux-mêmes des outils de contre-pouvoir territorialisés des acteurs structurants. La création des lieux de concertation est elle-même à replacer dans le contexte spécifique de la configuration socio-administrativo-politique du territoire concerné. Dans le cas du Verdon, une alliance plus ou moins obligée et explicite

entre administrations (ici Agence de l'eau) et élus (communes) devait contrecarrer la toute puissance d'EDF. Deuxièmement, le SAGE et sa CLE peuvent être l'objet de stratégies de "mise pour voir" si quelque chose est gagnable dans le jeu. EDF, la CCI et certains professionnels du tourisme, entrent dans la catégorie de ces acteurs ubiquistes qui usent de ce lieux pour avancer dans leurs intérêts tout en gérant de manière adhocratique les conflits intransigeants hors de l'arène globale de concertation car ils auraient tout à y perdre en y partageant les usages de l'eau. Mais, ils ont également au contraire tout à y gagner dans les canaux sectoriels et/ou négociés (convention EDF/prestataires services activités eaux vives).

Enfin, deux questions se posent auxquelles nous ne sommes pas en mesure de répondre à l'heure actuelle mais qui peuvent faire l'objet d'investigations futures :

- Dans quelles mesures la concertation « globale », même amputée ou plus exactement parce qu'amputée, telle nous l'avons décrite, n'est-elle pas en fait le moteur des négociations et médiations parallèles et contiguës ?
- La concertation officielle est-elle en mesure, sur le long terme, de rapatrier les réflexes sectoriels et les intérêts particuliers dans le lieu initialement prévu pour gérer leurs conflits ?

Car n'oublions pas que ces procédures de concertation sont jeunes dans un pays dont la tradition de *policy making* est experte et autoritaire. Leur importation est affaire d'apprentissages et d'usages qui ne gagneront les pratiques des acteurs que sur le temps long.

Bibliographie

- Bache I., Matthew Flinders M., 2004, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press
- Barraque B., 2003, « Les services publics de l'eau en France et en Europe », dans Pumain D., Matteï, M.F., *Données urbaines*, tome 4, Edition Anthropos, collection « Villes »
- Barraque B., 1995, *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte
- Barraque B., 2003, « Les services publics de l'eau en France et en Europe », *Données urbaines*, 4, mai
- Arthur Benz A., Burkard Eberlein B., 1999, « The Europeification of regional policies : patterns of multi-level-governance », *Journal of European Public Policy*, vol.6, n°2, pp. 329-348
- Badie J.F., 1992, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard
- Bassin Rhône-Méditerranée-Corse, 2003, « Eau et aménagement du territoire en Rhône-Méditerranée-Corse », *Guide Technique* n°8, octobre
- Brun A., 2003, « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », in *VertigO. La revue en sciences de l'environnement sur le web*, Vol. 4, n° 3, décembre
- Camau M, Massardier G. (dir.), *démocratie et autoritarisme. Hybridation et fragmentation des pouvoirs*, Karthala, 2009
- Chevallier J., 2003, *L'Etat post-moderne*, LGDJ
- Gaudin J-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po
- IGA, Université Joseph Fourier, Géo+, Contre Champ, 2004, *projet locaux de gestion concertée de l'eau : analyses et réflexions autour des études d'opportunité et de études 'bilan et perspectives' des Contrats de rivière en Rhône-Alpes*, reprographié, octobre
- Jacquot S., Woll C., 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, L'Harmattan
- Lascombes J.P., 1993, *L'eco-pouvoir*, La Découverte

⁴⁰ Entretien chargé de mission CCI, 12/04/06, Manosque.

- G. Saez, J-Ph. Leresche, 1997, « Identité territoriale et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud*, N°7, pp. 27-47
- Massardier G., 2008, *Politiques et action publiques*, Armand Colin
- Parc Naturel Régional du Verdon, 2005, *Schéma du tourisme durable du Parc Naturel du Verdon*
- Parc Naturel Régional du Verdon, 2005, *Ecogardes du Parc. Bilan de la saison 2005*
- Parc Naturel Régional du Verdon, 2003, *Schéma global de gestion du Verdon. Proposition de gestion*, juin
- Parc Naturel Régional du Verdon, 2002, *Schéma global de gestion du Verdon. Usages de la rivière. Etat des lieux*, mai
- Parc Naturel Régional du Verdon, 2002, *Schéma global de gestion du Verdon. Milieux naturels, usages et qualité. Proposition pour un meilleur fonctionnement des milieux aquatiques*, octobre
- Parc Naturel Régional du Verdon, 2002, *Schéma global de gestion du Verdon. Etudes. Etat des lieux. Lot n° 1. Hydrolique et usages*, avril
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Inf'Eau*, plaquette de communication mensuelle
- SAGE, Commission Locale de l'Eau, 2003, *Etat des lieux, document de travail*, décembre
- SAGE, Commission Locale de l'Eau, 2004, *Résumé de l'Etat des lieux, document de travail*, octobre
- SAGE, Commission Locale de l'Eau, 2004, *Diagnostic*, document de travail, octobre
- SAGE, Préconisations, documents préparatoires aux réunions thématiques de la CLE
- SAGE, Comptes-rendus des commissions de la CLE
- Smets H., 2003, « La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance : réglementation sociale d'un bien économique dans un esprit de solidarité », in *VertigO, La revue en sciences de l'environnement sur le web*, Vol. 4, n° 3, décembre

ANNEXE : liste des institutions représentées dans la Commission Locale de l'Eau du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Verdon

EDF Production Méditerranée

Liste des entretiens

STRUCTURE / ZONE REPRESENTEE
Zone plateau Valensole (04)
Zone lacs et gorges Bas-Verdon (04/83)
Zone du Haut-Verdon (04)
Zone des massifs préalpins (04)
Zone des gorges du Verdon (04/83)
Zone du Haut Pays Varois (83)
Zone du lac de Sainte-Croix-du-Verdon (04/83)
Zone de l'Artuby (83)
Zone d'Andon (06)
Syndicat Mixte des Pays du Verdon (04,83)
Syndicat intercommunal des Trois Vallées (06)
Syndicat du Haut Var pour l'utilisation des Eaux du Verdon (83)
SIVOM du Haut Verdon (04)
SIVU du Verdon (04)
SIVOM Artuby Verdon (83)
Commune de Saint-Paul lez Durance (13)
Communauté de Communes du Moyen-Verdon (04)
Parc Naturel Régional du Verdon
Conseil Régional PACA
Conseil Régional PACA
Conseil Général du Var
Conseil Général du Var
Conseil Général des Bouches-du-Rhône
Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence
Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence
TITULAIRE - STRUCTURE REPRESENTEE
Chambre Départementale de Commerce et d'Industrie du Var
Chambre Départementale de Commerce et d'Industrie 04
Chambre Régionale des Métiers
Société du Canal de Provence
Chambre Départementale d'Agriculture du Var
Chambre Départementale d'Agriculture 04
Comité Départemental du Tourisme du Var
Comité Départemental du Tourisme 04
FDPPMA du Var
FDPPMA 04
Fédération Départementale des Chasseurs 04
URVN
DIREN PACA (représentant le Préfet coordonnateur du Bassin RMC)
Préfecture des Alpes-de-Haute-Provence
Agence de l'Eau RMC
MISE 04 / DDAF
MISE 83 / DDAF
MISE 06 / DDAF
MISE 13 / DDAF
DRASS
DRIRE
Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports
Camp militaire de Canjuers
Délégation régionale du CSP

Coordonateur des Ecogardes, Parc du Verdon, Moustiers-Sainte-Marie, le 13/12/05
 Chargée de mission Eau, Parc du Verdon, Moustiers-Sainte-Marie, les 10/01/05 et 13/12/05 et 13/04/06
 Directrice camping Gorges du Verdon, Conseillère municipale de Castellane, Présidente départementale de la Fédération Nationale des Industries de l'Hôtellerie de Plein Air (FNIHPA), Castellane, les 09/11/05 et 22/11/05
 Chargé de mission environnement, CCI Alpes-de-Hautes-Provence, Manosque, 13/04/06
 Directeur camping Frédéric Mistral, Castellane, 09/11/05
 Directeur camping Chasteuil Provence, Castellane, 10/11/05
 Directeur camping Calme et Nature, Castellane, 09/11/05
 Directeur camping International, Castellane, 10/11/05
 Directrice de l'office du tourisme de Castellane, 09/11/05