



COMMENT IMPLIQUER LES CITOYENS DANS LA GESTION DE L'EAU ?

Retours d'expériences
de Parcs Naturels Régionaux

Démarches participatives



CARNET
THÉORIQUE

BASSINS RHÔNE-MÉDITERRANÉE ET CORSE

Septembre 2016

REMERCIEMENTS

L'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse et le Groupement des Amis des Parcs naturels régionaux du Sud-Est tiennent à remercier :

Mélanie FERRATON, du Groupement des Amis des Parcs naturels régionaux du Sud-Est et du Laboratoire EDYTEM, Université Savoie Mont Blanc / CNRS, pour la rédaction des deux carnets de ce guide, issus de son travail de thèse, et pour son travail global de coordination,

ainsi que toutes les personnes qui ont contribué directement ou indirectement à ce guide :

- **Pour ses conseils et sa relecture :** Fabien HOBLEA du laboratoire EDYTEM, Université Savoie Mont Blanc / CNRS,
- **Pour la co-rédaction des fiches contextes et fiches expériences :** Renaud DUMAS du conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur, Marjorie GRIMALDI du PNR du Luberon, Bertrand JOLY du PNR du Vercors, René PERRIER du conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur, Bérange SERROI du PNR de Chartreuse - Laboratoire EDYTEM,
- **Pour leur participation au comité de lecture, leurs conseils et leurs relectures :** Jean-Louis BARBON président et Henri FAURE trésorier du Groupement des Amis des Parcs naturels régionaux du Sud-Est, Denis FABRE président des Amis du Parc de Chartreuse et ancien président du conseil scientifique du PNR de Chartreuse, Elisabeth BRAZIER CHASSAGNE de l'Union régionale des CPIE, Julien BIGUE de l'Association Rivières Rhône-Alpes, Betty CACHOT du SYRIBT, Daniel DURR de l'Université Lumière Lyon 2, Hélène FLACHON, Julien DUBUIS et Nathalie SUREAU-BLANCHET de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse,
- **Pour la réalisation des illustrations :** Eric RIVET.

Les partenaires pour le travail de thèse de Mélanie FERRATON, dont ce guide est issu, sont :

L'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, le Groupement des Amis des Parcs naturels régionaux du Sud-Est, le Laboratoire EDYTEM de l'Université Savoie Mont Blanc / CNRS, la Région Rhône-Alpes, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT).

SOMMAIRE

Introduction	3
Notice de lecture	5
CARNET THEORIQUE	7
1 La gestion participative de l'eau	9
1.1 L'eau : une ressource préoccupante	10
1.2 La gestion de l'eau	10
1.3 La gestion intégrée de l'eau : partage et participation	10
1.4 La gestion participative de l'eau	13
1.5 Comment faire ?	13
1.6 Pour quoi faire ?	14
1.7 La notion de « participation »	17
1.8 Une démarche participative	17
1.9 Les participants	18
1.10 Démocratie participative <i>versus</i> démocratie représentative ?	19
1.11 Les formes de participation	20
1.12 Une nouvelle approche de la participation intégrant des travaux de référence antérieurs	24
1.13 Les objectifs du guide face aux enjeux et limites de la gestion participative de l'eau	33
2 Les Parcs Naturels Régionaux : des acteurs de la gestion participative de l'eau ?	35
2.1 Les PNR du Sud-Est de la France	36
2.2 Les PNR du Sud-Est : des situations similaires mais des spécificités locales face à la gestion participative de l'eau	37
2.3 Le rôle d'un technicien de PNR dans la gestion participative de l'eau	48

TABLE DES FIGURES

- Figure 1 : Dispositif institutionnel français de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques par grands bassins
Figure 2 : Les objectifs du volet participatif de la GIRE et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir
Figure 3 : Interrelations et complémentarité des initiatives participatives
Figure 4 : Cadrage conceptuel de la participation dans le domaine de l'eau
Figure 5 : Relations verticales et horizontales des procédés participatifs
Figure 6 : Echelle de la participation citoyenne, d'après S. Arnstein, 1969
Figure 7 : Echelle de la participation selon D. Wilcox, 1994
Figure 8 : Nouveau modèle de la participation
Figure 9 : Positionnement des démarches participatives sur le modèle de la participation
Figure 10 : Positionnement des démarches participatives par types de motivations, sur le modèle de la participation
Figure 11 : Approche globale et évolutive des démarches participatives
Figure 12 : Changement de posture du technicien d'un PNR pour animer une démarche participative

TABLE DES ENCADRES

- Encadré 1 : Les principes de la négociation raisonnée les plus utiles au dialogue territorial

TABLE DES CARTES

- Carte 1 : Localisation des PNR du Sud-Est

TABLE DES TABLEAUX

- Tableau 1 : Avantages et inconvénients de la gestion participative de l'eau
Tableau 2 : Les différents types de participation observés dans la gestion de l'eau dans les PNR du Sud-Est
Tableau 3 : Principales caractéristiques des Amis des PNR, CPIE et CDD
Tableau 4 : Situation du PNR de Chartreuse face à la gestion participative de l'eau
Tableau 5 : Situation du PNR du Luberon face à la gestion participative de l'eau
Tableau 6 : Situation du PNR des Préalpes d'Azur face à la gestion participative de l'eau
Tableau 7 : Situation du PNR du Vercors face à la gestion participative de l'eau
Tableau 8 : Le rôle d'un technicien de PNR dans la gestion participative de l'eau

INTRODUCTION

UN GUIDE POUR IMPLIQUER LES CITOYENS DANS LA GESTION DE L'EAU

Parce que chacun est usager de l'eau et que sa préservation est tributaire de la responsabilité de ses utilisateurs.

Parce que l'eau est à la fois menacée et menaçante pour les sociétés et qu'il n'est pas un citoyen qui ne soit concerné par sa gestion.

Parce qu'il apparaît souhaitable voire indispensable pour une gestion partagée optimale et largement appropriée que chacun puisse exprimer ses besoins et apporter sa contribution.

Parce que l'eau est une ressource multifonctionnelle et multidimensionnelle et que l'expertise d'usage des citoyens s'avère complémentaire à l'expertise technique des gestionnaires.

Parce que la multitude d'usagers, aux intérêts divergents voire contradictoires, complexifie sa gestion et qu'il est nécessaire de mettre en place des lieux de dialogue qui encadrent l'expression des tensions.

Autant de raisons et bien d'autres qui expliquent et justifient que la participation des citoyens à la gestion de cette ressource s'impose aujourd'hui non seulement en tant qu'injonction réglementaire mais aussi comme une profonde aspiration sociale. Cette approche suppose un certain nombre de conditions, de connaissances et de compétences pour pouvoir la mettre en œuvre efficacement.

Sans tomber dans une conception nécessairement vertueuse de la participation, il s'agit d'apporter des éléments de décryptage sur les tenants et aboutissants d'une gestion participative de l'eau et des méthodes et outils pour faciliter sa mise en œuvre.

POUR QUESTIONNER LE ROLE DES PARCS NATURELS REGIONAUX DANS CET OBJECTIF

Depuis maintenant plus d'une décennie, l'eau fait figure d'enjeu incontournable lors de l'établissement ou du renouvellement des chartes des Parcs naturels régionaux (PNR). Les contenus de chartes convergent désormais tous vers des engagements en matière de gestion de l'eau, considérée comme une des ressources patrimoniales fondatrices des orientations de développement des PNR. La participation citoyenne constitue un autre enjeu émergent, de plus en plus présent dans les chartes des Parcs. C'est donc fort logiquement que certains PNR se sont emparés de la question de la gestion participative de l'eau, par ailleurs intégrée au cadre réglementaire de la politique publique de l'eau en France.

De manière générale, la mission des PNR vise à créer une dynamique territoriale autour de la préservation qualitative et quantitative de l'eau et de la préservation et valorisation des milieux aquatiques et humides. Cette mission, couplée à celles d'expérimentation et d'innovation et à leur engagement dans une démarche partenariale, façonne les conditions opportunes à la mise en œuvre d'une gestion participative de l'eau sur leur territoire. Toutefois, un certain nombre de caractéristiques régissant l'organisation et l'action de ces institutions, corrélées aux évolutions législatives et réglementaires actuelles dans le domaine de l'eau, amènent à s'interroger sur leur rôle en tant qu'acteurs de l'eau. Ce rôle est ici appréhendé dans une complémentarité avec celui des structures gestionnaires, dans une approche globale territorialisée qui amène à s'interroger sur les spécificités et vocations des territoires dans la gestion d'une ressource naturelle et patrimoniale pour une population ancrée sur un espace géographique donné.

UNE CONCEPTION COLLABORATIVE FONDEE SUR LA RECHERCHE ACTION

Ce guide est un des fruits d'un travail de recherche action collaborative qui a cheminé dans le cadre d'une thèse CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche). Il s'agit d'un doctorat professionnel pendant lequel le doctorant exerce la double posture du chercheur et du praticien. Dans ce cas, la posture du praticien, au sein de l'association du Groupement des Amis des PNR du Sud-Est, visait à accompagner les PNR des Régions Rhône-Alpes¹ et Provence-Alpes-Côte d'Azur dans la mise en œuvre de démarches participatives sur l'eau en fonction des enjeux de leur territoire. La posture du chercheur, au sein du Laboratoire EDYTEM (Environnements, Dynamiques et Territoires de la Montagne), visait à prendre du recul analytique et critique sur l'action et à capitaliser et diffuser les résultats. La recherche s'est alors construite d'après l'action puis toutes deux se sont alimentées chemin faisant.

Le présent guide est donc issu d'une **recherche appliquée** à l'action, **impliquée** dans l'objet de la participation en elle-même, **engagée** dans la volonté d'induire du changement, **imbriquée** et **articulante** entre un organisme de recherche et des praticiens professionnels, et **impliquant** les acteurs des PNR du Sud-Est de la France et des professionnels du sujet.

Un guide pour comprendre, apprendre, prendre du recul, partager sur la participation des citoyens à la gestion de l'eau.



¹ Découpage administratif en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015, uni depuis avec l'ancienne Région Auvergne.

NOTICE DE LECTURE

Ce guide sur la gestion participative de l'eau dans les Parcs naturels régionaux vise à fournir aux acteurs de ces territoires :

- un décryptage théorique de ce mode de gestion et de sa mise en pratique dans les PNR ;
- des méthodes s'inspirant des retours d'expériences de démarches participatives menées dans les PNR ;
- des outils favorables à la mise en œuvre de la gestion participative de l'eau.

Pour répondre à ses trois principaux objectifs, le guide se compose de deux carnets : un carnet théorique et un carnet méthodologique et pratique.

Le carnet théorique propose de décrypter en détails les concepts et mécanismes qui composent la gestion participative de l'eau et fournit des éléments de réflexion et d'analyse sur le rôle des Parcs naturels régionaux dans sa mise en œuvre.

Son contenu vise à éclairer les lecteurs sur les composantes et le fonctionnement de la gestion participative de l'eau dans les PNR. Pour n'en saisir que la « substantifique » moelle, le lecteur peut se référer à la fiche synthétique qui introduit le **carnet méthodologique et pratique**. Celle-ci retrace les principaux éléments de compréhension de la gestion participative de l'eau, jugés les plus nécessaires à sa mise en pratique.

La partie méthodologique du carnet s'appuie sur des expériences de démarches participatives menées dans quatre PNR des Régions Rhône-Alpes (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015) et PACA (PNR de Chartreuse, PNR du Luberon, PNR des Préalpes d'Azur et PNR du Vercors) qui présentent des modes d'intervention différents sur la gestion participative de l'eau. Il se compose :

- d'une fiche méthodologique sur la conception d'une démarche participative, à partir des analyses et expérimentations menées sur ces territoires ;
- de fiches expériences co-construites avec les chargé(e)s de mission « eau » de ces PNR, à partir d'un modèle commun visant à faciliter leur lecture et leur compréhension ;
- d'un tableau présentant des situations de résistance et de blocage, identifiées dans les PNR, ainsi que des pistes de solutions recensées et/ou pratiquées.

La partie pratique est composée de fiches outils calquées sur les objectifs de la gestion participative de l'eau. Les outils présentés sont ceux expérimentés dans le PNR de Chartreuse dans le cadre du montage de l'observatoire participatif de l'eau. Ces outils innovants, ont été testés dans un contexte particulier et les fiches outils ne sont pas garantes de leur réussite. Cependant, elles fournissent les éléments nécessaires à leur transfert dans d'autres territoires en accordant une place prépondérante aux objectifs de chaque étape de leur déroulement et aux facteurs de réussite et d'échec, optimisant ainsi le transfert d'expérience.



Il est alors préconisé de porter un regard attentif à ces éléments plus qu'aux outils en eux-mêmes afin d'éventuellement adapter leur forme à leur contexte d'utilisation.

La mise en œuvre de ces outils ne peut pas être un objectif en soi, elle doit être une manière pertinente de répondre aux objectifs de gestion poursuivis.

Ces deux carnets sont conçus pour être lus successivement à la première utilisation afin de saisir le cheminement intellectuel puis opératoire nécessaire à la mise en œuvre de la gestion participative de l'eau. Lors des utilisations suivantes, leurs composantes peuvent être utilisées séparément selon les besoins.

Ce guide traite de la gestion participative de l'eau dans les Parcs naturels régionaux, son contenu est donc destiné prioritairement aux acteurs de ces territoires qui poursuivent cet objectif ou souhaitent potentiellement le faire. Cependant, le contenu peut également être utile à d'autres acteurs engagés dans la gestion d'autres ressources naturelles ou patrimoniales, mais aussi à d'autres territoires souhaitant recueillir des méthodes et outils sur la participation des citoyens à la gestion des ressources. Ce document est envisagé comme étant évolutif, pouvant intégrer les retours d'expériences d'autres acteurs.

Sa conception et coordination ont été menées par Mélanie Ferraton, doctorante au laboratoire EDYTEM² et chargée de mission pour le Groupement des Amis des PNR du Sud-Est. Ce guide est le fruit d'un travail collaboratif et participatif avec plusieurs acteurs, qui ont apporté des contributions diverses et variées pour lesquelles ils sont ici remerciés :

- Les chargé(e) de mission « eau » des PNR de Chartreuse, du Luberon, des Préalpes d'Azur et du Vercors, et, à travers eux les étudiants-stagiaires, qui par leur travail, ont contribué aux analyses et réflexions sur les actions de gestion participative de l'eau
- Les Amis du Parc de Chartreuse
- Les membres du Conseil de Développement des Préalpes d'Azur
- Plus largement, les acteurs de ces PNR associés ou participants aux démarches participatives décrites, permettant ainsi leur réalisation
- Fabien Hobléa du Laboratoire EDYTEM, et président des conseils scientifiques des PNR de Chartreuse et du Massif des Bauges, pour avoir accompagné la réalisation de ce travail
- Jean-Louis Barbon, président du Groupement des Amis des PNR du Sud-Est et des Amis du Parc de Chartreuse, pour avoir participé à ce travail à la fois en tant qu'encadrant de la thèse et qu'interlocuteur sur le PNR de Chartreuse
- Nils Ferrand de l'IRSTEA de Montpellier (Unité Mixte de Recherche Gest'Eau) pour avoir fourni des outils participatifs pour accompagner la réflexion dans le PNR du Luberon
- David Chabanol du Centre Permanent d'Initiative pour l'Environnement (CPIE) Savoie Vivante pour m'avoir accompagnée sur la conception et l'animation d'une démarche participative dans le PNR de Chartreuse
- Elisabeth Brazier-Chassagne de l'Union régionale des CPIE (URCPIE) pour avoir encadré mon accompagnement dans le cadre du dispositif Osons Agir pour la participation et la concertation en Rhône-Alpes
- Philippe Barret de l'association Geysier/Dialter et Guillaume Tixier de l'Institut de Formation du Mouvement pour une Alternative Non-violente (IFMAN) Méditerranée pour m'avoir fait partager leurs connaissances, savoirs, compétences, expériences dans le cadre de formations sur le dialogue territorial et la médiation

Il ne manque qu'à souhaiter aux lecteurs une agréable lecture et beaucoup de plaisir et de réussite dans l'expérimentation de démarches participatives.

² Environnements, DYnamiques et TErritoires de la Montagne, UMR CNRS-Université Savoie Mont Blanc

CARNET THEORIQUE

Le carnet théorique propose de décrypter en détail les concepts et mécanismes qui composent la gestion participative de l'eau et fournit des éléments de réflexion et d'analyse sur le rôle des Parcs naturels régionaux dans sa mise en œuvre.

Son contenu vise à éclairer les lecteurs sur les composantes et mécanismes de la gestion participative de l'eau dans les PNR.



1 LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'EAU

1.1 L'EAU : UNE RESSOURCE PREOCCUPANTE

« L'eau en Afrique, à quel prix ? » (Le Monde, 2015), « Premières solutions contre l'eau empoisonnée à l'arsenic » (Courrier International, 2005), « L'avenir de l'eau » (Journal Heb'd'eau, 2013), « Au Kenya, la guerre de l'eau fait couler le sang » (Libération, 2005), etc.

Notre quotidien est ponctué de ce genre d'interpellations. La crise de l'eau, médiatisée à la fois sous la forme de menaces pour la ressource et de menaces pour la société, interroge la capacité des sociétés à s'organiser pour assurer la protection et la préservation de cette ressource vitale et irremplaçable.

L'eau n'est pas une ressource inépuisable ni éternellement pure. Le volume terrestre renouvelable de la ressource en eau douce est constant mais avec la croissance de la population mondiale, le volume moyen d'eau douce par habitant décroît inévitablement et sa qualité est altérée par des pollutions d'origines naturelles et anthropiques (Fondation 2iE, 2010, p. 20). Compte-tenu de l'explosion techno-démographique, des pressions anthropiques sensibles à l'échelle mondiale depuis les deux derniers siècles et des changements climatiques, le maintien de la disponibilité de la ressource en eau, en quantité et qualité, est devenu un enjeu crucial. Cet enjeu, désormais identifié et traité dans toutes les composantes des sociétés contemporaines, conduit à rechercher un compromis entre des besoins croissants vis-à-vis de la ressource et le maintien de la qualité et du fonctionnement du système, avec pour visée les générations futures.

1.2 LA GESTION DE L'EAU

La gestion de la ressource en eau a, jusque dans les années 1980, consisté à développer des techniques et des aménagements pour traiter et assainir les eaux usées dans le cadre de la santé publique, selon une logique articulée autour du triptyque eau potable-assainissement-milieus naturels, fondée sur la notion de « séparation » tant dans sa mise en pratique (séparation des eaux usées et eaux pluviales) que dans son approche conceptuelle. Ces systèmes de gestion technique ont rapidement montré leurs limites à la fois du point de vue des conséquences environnementales induites et de leur approche centralisée considérée par les autorités publiques comme trop éloignée du terrain. Depuis lors, la volonté semble davantage tournée vers une approche intégrée et participative qui ne dépend pas que de facteurs techniques et financiers mais également de critères sociaux, dans le but de rendre la politique de l'eau plus efficace, plus durable et plus acceptable par les usagers.

Prendre des décisions et agir pour gérer l'eau sans impliquer les populations qui l'utilisent semble désormais être une perspective aussi vaine que précaire. Il s'agit bien d'un monde commun interconnecté où chacun a sa part de responsabilité et un rôle à jouer dans la gestion de l'eau.

1.3 LA GESTION INTEGREE DE L'EAU : PARTAGE ET PARTICIPATION

En réponse à cette nouvelle perception, le concept de gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE) voit le jour « dans le cadre d'un processus de consultation internationale dont l'apogée fut la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, qui s'est tenue à Dublin en 1992. [...] Ces principes ont largement orienté la définition des recommandations de l'Agenda 21 (Chapitre 18 sur les ressources en eau douce) adoptées lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est déroulée à Rio de Janeiro en 1992 [...]. L'objectif vise à promouvoir une évolution des concepts et pratiques considérés comme essentiels pour l'amélioration de la gestion des ressources en eau. » (GWP, 2000). En France, l'article 2 de la loi sur l'eau (loi 91-3 du 3 janvier 1992) faisait déjà référence à la notion de GIRE sous l'appellation « gestion équilibrée de la ressource en eau » (A. DEMBELE, 2007). Le Global Water Partnership (GWP) publie en

2000 le texte de référence sur la définition et l'esprit du concept, qui intégrera par la suite la réglementation européenne et française en matière de gestion de l'eau.

La gestion intégrée est un **mode de gestion** qui repose sur un cadre conceptuel et méthodologique fondé sur la prise en compte **globale** des **interactions** entre toutes les composantes du cycle de l'eau et entre les différents usages de la ressource, à l'échelle d'un **bassin-versant**. Cette approche combine les objectifs de **partage** de la ressource entre les différents usagers et de **préservation** en tant que bien commun, en intégrant les dimensions **économiques, sociales et environnementales** de la gestion dans une perspective de **développement durable**. (GWP, 2000)

La gestion intégrée repose sur une gestion **équilibrée** et **patrimoniale** des ressources en eau, en visant à la fois la conciliation des usages et la préservation des milieux aquatiques.

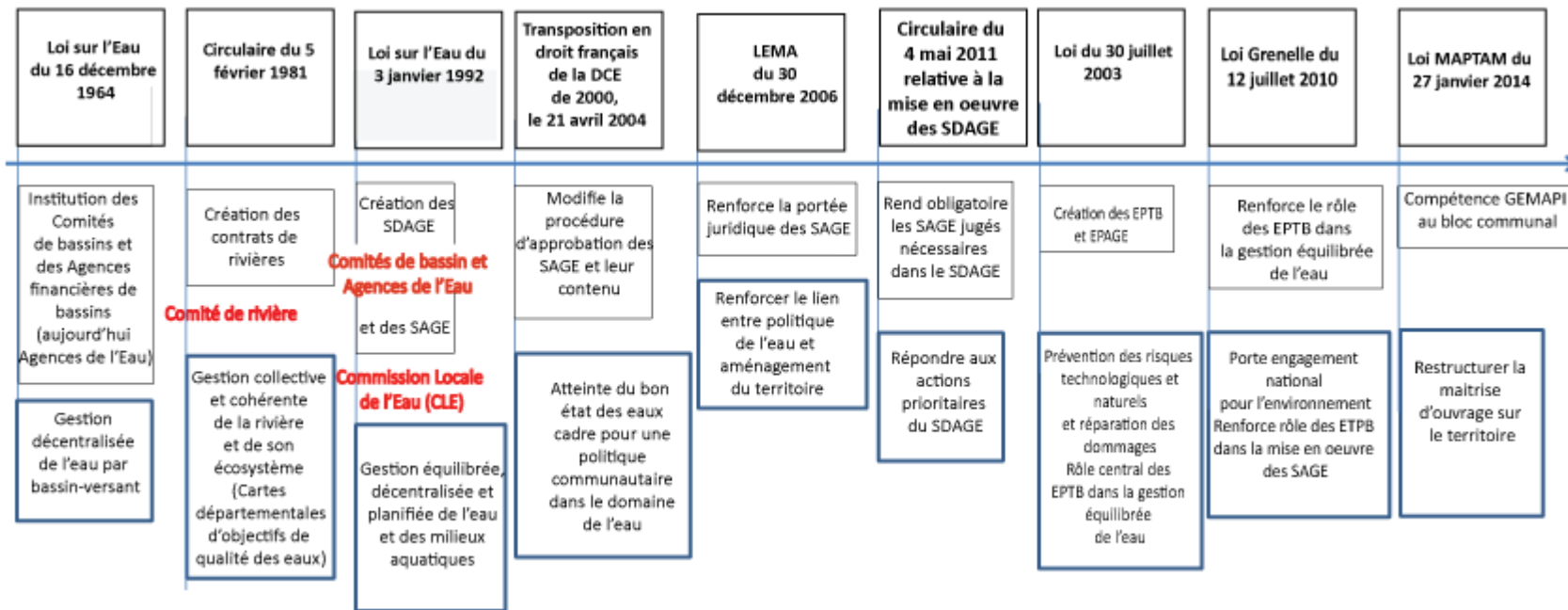
La gestion équilibrée revient à répartir équitablement les ressources en tant que supports d'usages et la gestion patrimoniale à préserver les ressources pour leur valeur patrimoniale (objectif en soi) (B. Charnay, 2010), en référence à la durabilité et à la capacité de transmission aux générations futures (principes de parcimonie, de mise en réserve...). Pour atteindre ces deux objectifs fondateurs de la GIRE, le concept stipule d'emblée qu'il faut **agir avec les citoyens**. La notion de gestion intégrée s'appuie en effet sur les quatre principes directeurs de Dublin (1992) prônant entre autres une approche participative « *impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux* ».

Ainsi, la GIRE vise au partage équilibré de la ressource en comptant sur l'implication des différents acteurs et usagers.

Ce document se consacre exclusivement à l'approche participative de la GIRE, considérée comme le moyen privilégié pour contribuer à la gestion intégrée et durable de l'eau. Il s'agit dans un premier temps d'examiner les fondements conceptuels, de manière à bien savoir de quoi l'on parle en employant l'expression de « gestion participative de l'eau », utilisée en tant qu'élément constitutif de la « GIRE » dans la suite du document. Il faudra ainsi garder à l'esprit que si ce guide se focalise sur les modalités participatives de la gestion intégrée de l'eau et non sur la réalisation³ des objectifs majeurs pointés ci-dessus, ces derniers demeurent les finalités des moyens participatifs déployés.

³ Voir pour cela les guides de mise en œuvre de la GIRE par bassins publiés par les instances internationales : Manuel de gestion intégrée des ressources en eau par bassins, GWP/RIOB, 2009. Manuel technique de gestion intégrée des ressources en eau, Fondation 2iE, 2010, p. 15-17

Figure 1 : Dispositif institutionnel français de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques par grands bassins fluviaux.
Exemple d'articulation et de superposition des outils institutionnels



Glossaire :

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

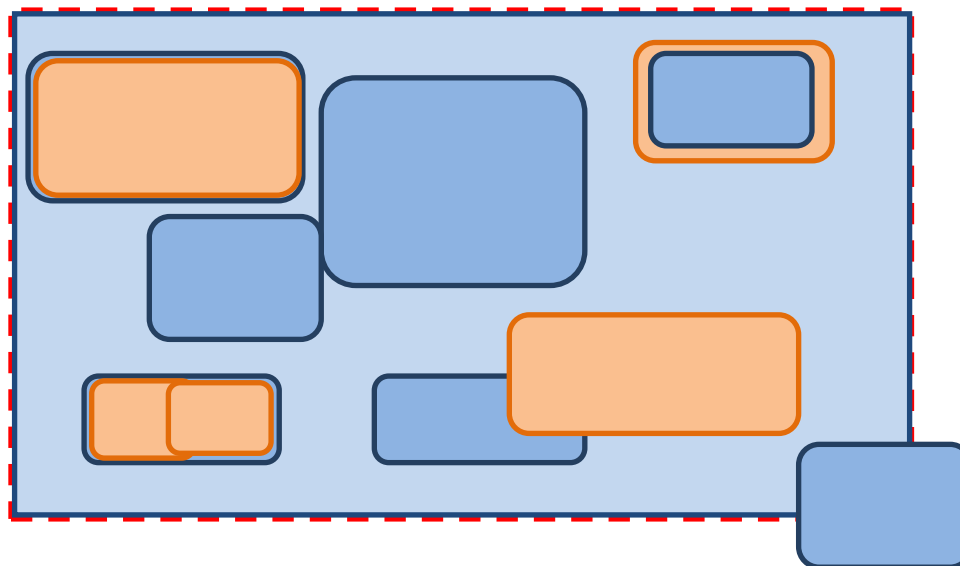
EPAGE : Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin





Loi MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.



Légende :

-  Limites de grand bassin hydrographique
-  SDAGE
-  SAGE
-  Contrats de milieu : rivière, baie, nappe, bassin-versant...

1.4 LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'EAU

Définition

Si l'on s'en réfère à la définition de la GIRE proposée par Inforessource ⁴, le volet participatif de la GIRE se traduit de la manière suivante :

« Afin de garantir une utilisation durable des ressources en eau, la GIRE souligne l'importance d'impliquer tous les acteurs concernés au sein d'un même bassin hydrographique : autorités, institutions, secteur privé et public et société civile, avec une attention particulière accordée aux femmes et aux groupes minoritaires » (Inforessources, Focus N°1, 2003).

Cette définition s'appuie sur le principe selon lequel l'eau est un bien commun (Loi sur l'eau de 1992) et chacun est donc directement « concerné » par sa gestion.

« La GIRE exige une conscience de Genre, [...] en reconnaissant le rôle majeur des femmes dans la collecte et la sauvegarde de l'eau pour les utilisations domestiques et l'utilisation agricole (dans de nombreux cas), mais qu'elles ont un rôle beaucoup moins influent que les hommes dans la gestion, l'analyse des problèmes et les processus de prise de décisions relatifs aux ressources en eau » (Fondation 2iE, 2010).

Cette équité du genre implique des mutations sociales, culturelles et économiques propres à chaque société en fonction des rôles initiaux attribués aux hommes et aux femmes. Cette équité serait alors un moyen d'améliorer la gestion intégrée et durable de l'eau, qui leur permettrait de satisfaire leurs besoins fondamentaux.

Si l'on poursuit cette définition, les dispositifs mis en place à cet effet doivent permettre aux acteurs, qui ne prennent habituellement pas part à la gouvernance de l'eau, de :

« (...) **s'exprimer, se responsabiliser** face à l'utilisation des ressources qui les entourent et **acquérir des connaissances et des compétences, afin de prendre des décisions et de susciter des initiatives** » (InfoRessources, Focus n°1, 2003).

Le dispositif participatif ne doit pas perdre de vue les objectifs de la GIRE et en aucun cas devenir un objectif en soi.

1.5 COMMENT FAIRE ?

Pour mettre en œuvre la gestion participative de l'eau, il faut avant tout que l'ensemble des acteurs, habitants, usagers, etc. aient conscience de l'importance de préserver durablement les ressources en eau et de leur rôle à jouer dans cette perspective. Au-delà de cette prise de conscience, il faut d'une part que les autorités publiques et les gestionnaires créent les conditions de cette participation, et, d'autre part, que l'ensemble des acteurs acceptent de s'ouvrir aux changements induits par ce nouveau mode de gouvernance.

Il revient alors aux autorités publiques et aux acteurs de l'eau d'adopter une stratégie appropriée visant à donner la possibilité à toutes les personnes, y compris les femmes et les groupes minoritaires, de participer à des démarches de gestion de l'eau alimentant les décisions en la matière et des actions en découlant.

Puisque l'approche intégratrice de la GIRE concerne toutes les composantes du cycle de l'eau ainsi que les différents usages, les démarches participatives mises en œuvre à cet effet, peuvent viser :

⁴ Réseau fournissant et diffusant des informations sur les ressources naturelles et la coopération internationale, financée par la Direction pour le développement et la coopération (DDC).

- L'amélioration des connaissances sur la ressource (diagnostic, veille, collecte, suivi, etc.) et sur ses interactions avec les autres enjeux de l'eau (risques, biodiversité...)
- La protection et la préservation (nettoyage des berges, économies d'eau, lutte contre les pollutions, etc.)
- La prise en compte des évolutions et leurs effets sur la ressource
- La conciliation des usages
- Le développement d'une « culture de l'eau »
- Etc.

Le schéma suivant illustre les objectifs que doivent se donner les démarches participatives, d'après la définition de la GIRE susmentionnée (InfoRessources), et les moyens à déployer pour optimiser leur efficacité :

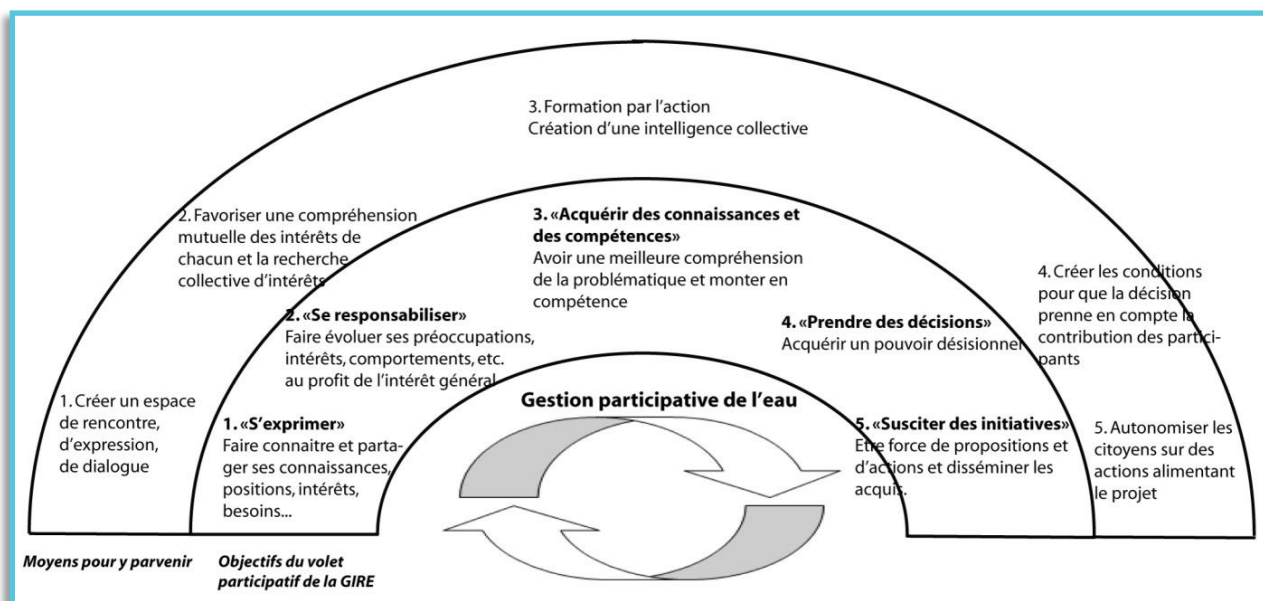


Figure 2 : Les objectifs du volet participatif de la GIRE et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir

Les démarches participatives se donnent pour objectif de croiser les visions et intérêts individuels pour construire une vision partagée et un intérêt général face à un problème collectif.

La gestion participative de l'eau est une approche qui consiste à impliquer les citoyens volontaires dans les différentes phases du processus de gestion en les informant, consultant et concertant et en intégrant leur contribution au processus décisionnel et aux actions issues de la décision. Plus qu'un mode opérationnel de gestion, il s'agit d'une approche qui regroupe des savoirs, savoir-faire et savoirs-être pour concevoir et mettre en œuvre la gestion intégrée de l'eau avec les gens. La mise en place de démarches participatives est considérée comme un moyen pour les planificateurs d'optimiser l'acceptabilité sociale du projet et d'intégrer dans sa conception la supportabilité de ses effets sur la population concernée.

1.6 POUR QUOI FAIRE ?

Le caractère multifonctionnel et multidimensionnel de la ressource en eau induit une multitude d'enjeux et d'acteurs dans le processus de gestion, souvent source de tensions voire de conflits. L'injonction de la participation dans la gestion des ressources naturelles est associée à un besoin d'atténuation des conflits d'usages et à une plus grande réussite et acceptation des projets.

Concrètement, la participation de plusieurs types d'acteurs avec des perceptions, connaissances et savoirs différents vis-à-vis de l'eau, permet d'obtenir une connaissance plus fine de la situation et de comprendre les

interrelations entre les différents usages. Dans une démarche participative, les parties prenantes qui viennent exprimer et défendre leurs intérêts propres vont être amenées à partager leurs visions, préoccupations et besoins et à entrer dans une compréhension mutuelle. Ce processus va permettre de comprendre l'interdépendance des intérêts et l'objectif collectif de tendre vers du gain mutuel.

L'acceptabilité sociale amène généralement les gens à s'impliquer dans un projet et ainsi, en s'investissant, ils en acceptent généralement mieux le fonctionnement. Le degré d'acceptabilité varie en fonction du degré de leur implication.

Pourquoi les autorités publiques poursuivent-elles cet objectif ?

Le concept de gestion intégrée de l'eau bouleverse les anciens modes de gestion fondés sur une approche exclusivement technique et séparative, ainsi que les modes de gouvernance, fondés sur l'alliance de la compétence technique et de la légitimité politique issue d'un système représentatif et délégataire. Il y a donc derrière ces évolutions un enjeu d'adaptation et d'acceptation du changement. De plus, la gestion des ressources en eau sous-tend de nombreuses incertitudes quant à l'évolution qualitative et quantitative de la ressource notamment en période de changement climatique. De ces incertitudes découlent plusieurs réponses possibles de la part des décideurs qui devront être comprises et acceptées par les populations. Enfin, parce que l'enjeu de gestion intégrée et durable de l'eau est collectif et primordial pour tous, celui de l'acceptabilité n'en est que plus renforcé pour optimiser l'efficacité de la gestion.

L'approche participative est aussi un moyen d'améliorer le projet en question. Les citoyens et usagers locaux qui ont un contact quotidien avec la ressource en eau apportent une perception et des savoirs différents de ceux des experts, permettant d'enrichir le projet. Leur participation apporte donc une expertise d'usage complémentaire à l'expertise technique des gestionnaires.

L'implication des citoyens dans la construction des projets et certaines actions en découlant, permet d'optimiser la faisabilité opérationnelle de ces projets en favorisant la réflexion et l'engagement collectif pour leur mise en œuvre, adaptée aux besoins réels du territoire.

La gestion participative permet donc de créer un dialogue productif intégrant les préoccupations, besoins, connaissances, savoirs et compétences des citoyens, experts et décideurs dans un objectif d'intérêt général.

Du point de vue des participants à présent, les motivations peuvent être multiples et influencées par des repères historiques, sociétaux, culturels, etc. Voici tout de même des tendances générales.

D'après ce qui a été observé dans le cadre de la gestion participative de l'eau, trois grandes tendances de motivations peuvent être identifiées : (i) l'une est tournée vers le consentement, le ralliement à un projet en question, (ii) une autre, au contraire, est tournée vers l'affrontement, la revendication par rapport au projet, et (iii) une autre à l'entre-deux, est tournée vers l'ouverture, la découverte par rapport au projet pour lequel le participant n'a pas forcément d'avis au départ.

Quoiqu'il en soit, que l'on se place du côté des planificateurs ou des participants, la gestion participative de l'eau implique à la fois des avantages et des inconvénients :

Principaux objectifs	Avantages	Inconvénients
Améliorer les projets	Partage et complémentarité des connaissances et compétences (expertise technique des professionnels et expertise d'usage des citoyens), enrichissement mutuel	Augmente le temps d'élaboration d'un projet (même si les avantages peuvent compenser cet aspect sur le long terme)
	Améliore l'acceptabilité des projets	Complexifie la conception et réalisation des projets
	Facilite la mise en œuvre des actions issues de la décision par leur appropriation par les citoyens.	Nécessite des compétences spécifiques pour la conception et l'animation
Améliorer les relations	Crée des liens entre les citoyens (favorise l'entre-aide, la convivialité, etc.)	Crée une certaine défiance de la part des élus
	Améliore les relations entre les citoyens et leurs institutions	
	Atténue voire résout certains conflits d'usages	
Accroître le pouvoir d'agir des citoyens et leur responsabilisation	Favorise l'information et la sensibilisation des citoyens et leur responsabilisation face aux enjeux de l'eau Permet la formation par l'action	Peut décrédibiliser la fiabilité des résultats obtenus
	Donne envie aux citoyens de participer davantage à la vie de la société	Un projet participatif peut être mené dans une logique de contre-pouvoir
	Aide les citoyens à sortir d'une logique passive	Rend tributaire de la mobilisation des acteurs
	Rend davantage transparent le processus décisionnel	Génère la perte d'une partie (variable) des intérêts individuels des participants pour l'intérêt général Implique une ouverture personnelle de la part des participants qui peut être inconfortable
Faciliter la réalisation de certains projets	Fournit une main d'œuvre gratuite (mais pouvant générer des frais de mobilisation)	Complexifie la mission et les tâches des planificateurs
	Optimise l'obtention de financements (car alimente l'objectif général poursuivi par les autorités publiques)	Projets participatifs souvent associés à des procédures d'appels à projets, induisant une approche de court terme

Tableau 1 : Avantages et inconvénients de la gestion participative de l'eau

1.7 LA NOTION DE « PARTICIPATION »

Définition

Selon le dictionnaire historique de la langue française (Le Robert, Rey-Debove J. et Rey A., 1993), le terme « participer », du latin *participare*, signifie « *prendre part à quelque chose* ».

Les participants sont d'ailleurs souvent appelés parties prenantes, en traduction de *stakeholders*. (Laslaz, 2010). Le fait de participer induit un but en soit, généralement on ne participe pas pour participer mais on participe à quelque chose et pour quelque chose. La participation est avant tout une démarche contributive individuelle où chaque participant trouve un intérêt à sa contribution. Cet intérêt peut aussi bien être la défense de son point de vue vis-à-vis d'une situation que la volonté d'œuvrer pour la collectivité. Quoi qu'il en soit, cet intérêt impulse la motivation à participer à la démarche.

L'existence même de la participation, quel que soit son domaine, nécessite celle d'un cadre qui lui permette de se façonner, elle prend alors corps au sein d'un lieu d'échange et de confrontation, appelé « démarche participative ».

1.8 UNE DEMARCHE PARTICIPATIVE

Une démarche participative se caractérise par un rassemblement de personnes dans un cadre et un lieu donnés, lesquels pouvant être physiques ou virtuels. Les participants viennent apporter leur contribution à un « objet » déterminé, le plus souvent une action, un projet, à partir de leurs connaissances, savoirs, compétences et intérêts propres à chacun ou à chaque groupe représenté, qui vont évoluer via le processus même de participation. Ces cadres peuvent prendre différentes formes et poursuivre différents objectifs. Dans sa forme la plus aboutie, la démarche participative correspond au processus permettant l'évolution d'une pluralité d'intérêts particuliers vers un intérêt collectif partagé qui a obtenu consentement. Ainsi, les participants à une démarche participative acceptent de perdre une partie (variable) de leurs intérêts individuels pour l'intérêt général. Celui-ci ne correspond alors plus à la somme des intérêts particuliers mais bien au résultat d'une rencontre, d'une confrontation, d'une évolution et d'une négociation entre les intérêts individuels. L'objectif est de déterminer ensemble ce qui peut être le mieux pour tous. Bien que l'on parle de cadre, il ne s'agit pas d'envisager les démarches participatives comme des actions normées et figées mais plutôt comme des processus expérimentaux, itératifs et évolutifs qui peuvent être ponctuels ou continus, et dont le contenu se co-construit en instantané. Ces processus ont tout de même tendance à être confiés à des encadrants formés (de plus en plus professionnels), ce qui n'empêche pas le respect des principes fondamentaux de co-construction et d'évolution.

Le processus participatif n'est pas anodin chez les parties prenantes qui vont être amenées à exprimer leurs visions de la réalité sur un sujet déterminé, leurs émotions, leurs besoins, et à comprendre l'autre. Chacun va donc vivre un moment de partage, de transformations, de pertes et de gains qui n'est généralement pas appréhendé en amont. Ces différentes phases peuvent se traduire par des frustrations, des tensions, voire des conflits, au sein du collectif. Les démarches participatives peuvent être considérées comme l'occasion de permettre l'expression de ces tensions, la manifestation de ces conflits au sein d'un cadre voué à la transformation sociale.

La mise en place de démarches participatives suppose l'existence d'une offre de participation qui crée les conditions pour qu'elles se mettent en place et pour que les citoyens volontaires s'impliquent. Il s'agit alors bien d'appréhender leur élaboration en lien direct avec le système politique, institutionnel, social et culturel établi.

Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau dans les Parcs naturels régionaux, l'offre de la participation est induite de fait car intégrée aux chartes de chaque Parc sous les recommandations des Conseils régionaux et du Conseil National de la Protection de la Nature (CNP). Dans ce contexte, les démarches participatives en faveur de la gestion intégrée de l'eau doivent être envisagées comme des dispositifs complémentaires à ceux institutionnellement établis (SAGE, contrats de milieu, etc.). L'enjeu est alors que l'ensemble des acteurs perçoivent et intègrent les bénéfices de cette complémentarité au sein d'une approche globale.

1.9 LES PARTICIPANTS

L'existence d'une démarche participative induit en elle-même le fait que des personnes participent. Qui sont ces personnes participantes ?

Les notions de « participation publique », « participation de la population », etc., sont utilisées de manière très générale pour caractériser la participation d'une diversité de personnes qui relèvent d'échelles territoriales et d'organisation sociale et politiques différentes.

T. Joliveau (2001, p. 273) propose d'utiliser indifféremment les différents termes selon la considération suivante : « *un individu n'est pas successivement un habitant, un citoyen, un parent d'élève, un employé et un internaute. Il a simultanément ces identités multiples et participe, ou non, selon des modes et des intensités différentes à de multiples univers décisionnels qui se connectent entre eux* ». Il n'empêche que le participant peut se focaliser sur une de ses multiples identités et toutes peuvent interférer ponctuellement à un moment du processus participatif.

Si l'on en réfère au volet participatif de la gestion intégrée de l'eau, celui-ci fait référence à l'implication des « *acteurs concernés* » et des « *populations locales* » dans un cadre visant à assurer la gestion de l'eau (InfoRessources, Focus n°1, 2003). Il s'agit donc de prendre en considération la légitimité de certaines personnes à participer à la gestion de l'eau sur un territoire donné.

La Loi sur l'eau N°92-3 du 3 janvier 1992, définit la ressource en eau comme un patrimoine commun de la nation. Il en découle que chaque personne, quel que soit son statut, est « concernée » par sa gestion, ne serait-ce que par son utilisation quotidienne en tant que « qu'acteur du robinet ». Elle l'est aussi par ses dimensions environnementales interférant dans les enjeux de conservation et de préservation d'une ressource constituant aussi un milieu aquatique inscrit dans le paysage. Chacun est donc spontanément un acteur de l'eau et a ainsi un rôle légitime à jouer dans la gouvernance articulée autour de la gestion de cette ressource.

Toutefois, lors de la planification et de l'organisation d'un processus participatif, tous les citoyens ne peuvent pas être spontanément invités à participer à l'élaboration d'un projet selon cette considération. Il convient alors d'identifier un certain nombre d'acteurs « davantage concernés » que d'autres par le projet en question. Dans ce cas, il est possible de resserrer la cible aux personnes dont l'usage de l'eau va être directement impacté par les effets des décisions prises lors du projet, généralement du fait de leur forte légitimité *via* le foncier. Cependant, il est intéressant de diversifier, lorsque c'est possible, les différentes échelles d'acteurs concernés. Par exemple, pour l'usage « pêche », il est préconisé d'inviter simultanément les associations locales de pêches, l'association départementale voire régionale du territoire concerné et éventuellement la Fédération nationale. Cette diversité scalaire permet d'optimiser le transfert d'expériences entre territoires.

Le fonctionnement du système démocratique français induit que les représentants de porteurs d'intérêts participent en tant qu'interlocuteurs aux démarches participatives. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre des SDAGE⁵, on assiste au développement par l'Etat de modèles collaboratifs, fondés sur la représentativité des acteurs selon un mode collégial⁶, d'après un cadre prédéfini.

⁵ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (un par grand bassin fluvial relevant des agences de l'eau)

⁶ Un collège des représentants des usagers, un collège des représentants des collectivités territoriales, et un collège des représentants de l'Etat.

Parallèlement des expérimentations sont mises en place par les collectivités, associations et collectifs selon des formes et objectifs variés.

1.10 DEMOCRATIE PARTICIPATIVE VERSUS DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ?

La démocratie (du grec *dêmos*, peuple et *kratos*, pouvoir) est un régime politique dans lequel le peuple exerce sa souveraineté lui-même.

« Dans son acception de base, la participation du citoyen à la vie de la cité se caractérise essentiellement par la possibilité de choisir ses dirigeants au travers du vote. On touche là au principe de la démocratie représentative : le citoyen élit, à différentes échelles de territoires, des dirigeants (présidents, députés, conseillers régionaux, généraux et municipaux) qui le représentent et prennent en son nom des décisions pour la vie de la cité. » (Guide méthodologique Nature biodiversité, tous concernés : Impliquer les citoyens dans la préservation de la biodiversité, 2015.)

D'après B. Bernardi, la notion de démocratie participative apparaît avec la crise de la démocratie représentative qu'il associe à la difficulté pour les élus « d'assurer la double fonction du politique : la prise de décision collective et la production du consentement public » (Bernardi, 2008). Ces difficultés se traduisent par une remise en cause de la légitimité de leur autorité et de leurs décisions et un sentiment de déconnexion ou de trahison dans la relation de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Dans un ouvrage de B. Manin (1996), on peut lire qu'il n'est pas approprié de parler de crise de la représentation puisque la notion de crise implique que « des événements ou développements attestés paraissent pour quelques raisons incompatibles avec les caractères constitutifs de l'objet considéré, menaçant potentiellement sa survie. Exiger des gouvernements qu'ils exercent une démocratie participative reviendrait donc à leur exiger d'agir d'une autre manière que celle selon laquelle ils ont été conçus. » (B. Manin, 1996)

Dans ce débat, nombreux sont ceux qui souhaitent cumuler les deux modèles.

D'après la conception de M. Hansotte (2013), l'organisation sociale et institutionnelle d'une société démocratique se déploie à trois niveaux : les instances dirigeantes élues (les États de Droit), la société civile (les gouvernés) et une sphère autonome qu'elle nomme « scène publique », certainement en comparaison avec l'Agora grecque.

« Cet espace public incarnerait la dimension politique de l'existence, au sens premier du mot « politique », à savoir l'engagement dans la « polis », la cité commune. [...] C'est la dimension publique de l'existence humaine, à travers laquelle les citoyens et citoyennes, en permanence, ont le droit, et d'une certaine manière le devoir, de contrôler leurs mandataires, de contester ce qui leur paraît injuste, de faire émerger les questions et les problèmes à traiter. » (M. Hansotte, 2013). Elle attribue deux fonctions à cet espace public : une fonction verticale de contre-pouvoir face aux puissances et autorités ; une fonction horizontale et culturelle de transformations réciproques.

Sans entrer dans ce débat, l'expérience façonnée autour des démarches participatives amène à préconiser d'intégrer dans une approche globale et complémentaire les modèles collaboratifs institutionnels élaborés par l'Etat et les formes participatives volontaires en veillant à leur alimentation et respects réciproques.

Parallèlement, la complémentarité entre démarche représentative et participative peut également être mise en place à l'échelle de la gouvernance d'un projet en articulant des instances citoyennes à des instances représentatives.

Cette complémentarité se fonde sur la reconnaissance de la légitimité de toute personne à contribuer à la gestion d'un bien commun et sur la volonté et capacité des acteurs de la mettre en place.

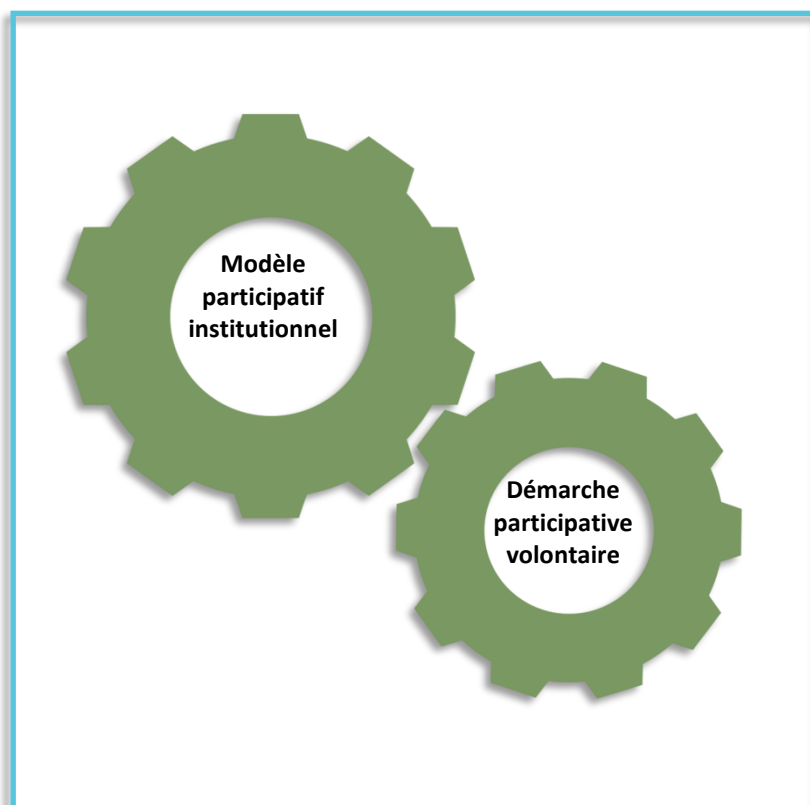


Figure 3 : Interrelations et complémentarité des initiatives participatives

1.11 LES FORMES DE PARTICIPATION

La participation se déploie au sein d'un cadre mis en place soit par les autorités publiques, soit par les citoyens eux-mêmes. Ces cadres prennent des formes diverses et reposent sur des modalités de participation différentes, qui ne produiront pas les mêmes effets sur le projet en question. Une diversité de termes est communément employée pour qualifier les démarches participatives : information, sensibilisation, consultation, concertation, co-construction, co-décision, négociation, etc. Cette diversité terminologique peut être présentée comme autant d'adaptations possibles de l'action publique aux enjeux de la participation, mais le flou qui persiste autour de la définition des caractéristiques de ces notions et de leurs modalités de mise en œuvre est aussi un vecteur de difficultés pour les planificateurs et de potentielles frustrations pour les participants pouvant générer des tensions.

Pour qualifier les démarches participatives, il est alors nécessaire de s'appuyer sur un cadrage conceptuel.

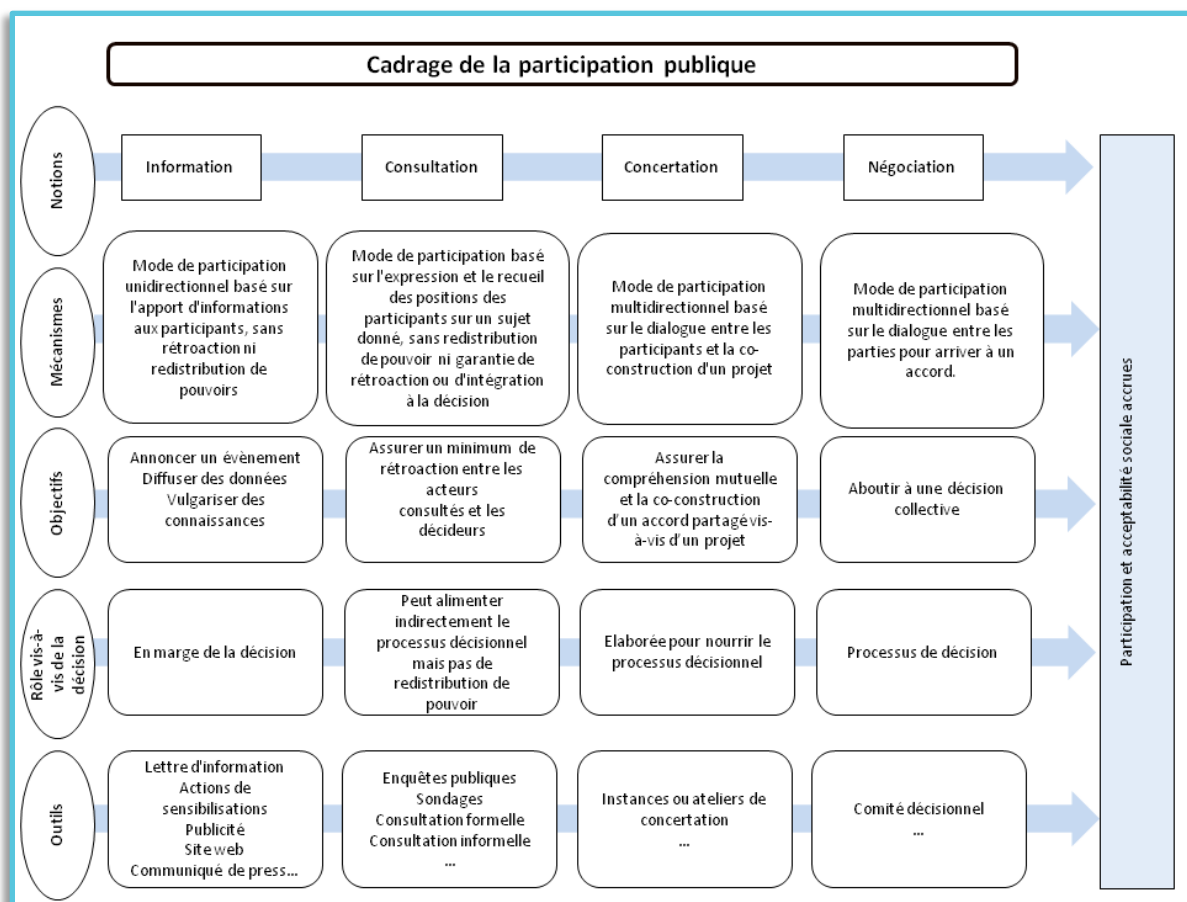


Figure 4 : Cadrage conceptuel de la participation dans le domaine de l'eau
 Repris et adapté de G. Bourget, Regroupement des Organismes de Bassins Versants du Québec
<https://www.robvq.qc.ca>

Quelques précisions peuvent être apportées par rapport à ce cadrage du vocabulaire de la participation publique.

Dans cette conception, la **négociation** apparaît à l'issue d'un processus de concertation et ne correspond pas à un processus mené en amont d'un projet à partir de l'intérêt de certaines parties prenantes, indépendamment d'une recherche collective de solutions. Le terme de « co-décision » apparaît parfois en substitution. Celui-ci peut amener à confusion puisque légalement la décision finale revient à l'autorité compétente. L'objectif du processus participatif étant d'alimenter la prise de décision mais pas de s'y substituer. Le planificateur se devra d'ailleurs d'être transparent et le plus clair possible vis-à-vis des participants sur le pouvoir qui va leur être octroyé, de manière à limiter la défiance et la frustration.

La notion de négociation telle qu'appréhendée ici fait référence aux principes de la négociation raisonnée formulés par Fisher et Ury⁷. P. Barret dans le guide pratique du dialogue territorial (2012) (p. 41-43) met en évidence les éléments de la négociation raisonnée les plus utiles au dialogue territorial :

⁷ Chercheurs à l'Université de Harvard

- ✓ Centrer la négociation sur le traitement du problème à résoudre plutôt que sur la relation entre les personnes et considérer le conflit comme un problème à résoudre et une opportunité de changement.
- ✓ Négocier à partir des besoins des parties prenantes et pas des positions.
- ✓ Chercher des solutions gagnant-gagnant qui préservent l'essentiel de chacun.
- ✓ Construire la négociation autour de trois phases : 1/ expression des perceptions et des besoins, 2/ recherche ouverte de solutions, 3/ choix des solutions et formulation d'un accord partagé.
- ✓ Créer un climat conciliant basé sur la compréhension mutuelle entre autres fondé sur l'adoption d'attitudes adaptées.

Encadré 1 : Les principes de la négociation raisonnée les plus utiles au dialogue territorial. D'après P. Barret (2012)

Il s'agit alors de négocier en essayant de comprendre l'autre et de tendre vers une prise de décision d'un commun accord.

Le terme d'« autonomisation » est parfois employé pour qualifier des démarches participatives où les organisateurs confient la totalité ou presque du pouvoir aux citoyens. Ce fonctionnement n'a pas été observé dans les terrains d'analyse et d'expérimentation que sont les PNR du Sud-Est, plus généralement, il n'est pas inscrit dans la culture du système politico-administratif français.

La concertation permet le partage de points de vue et la construction collective d'un projet. Fondée sur l'apprentissage mutuel, elle dépend des capacités cognitives et sociales des membres du collectif et de leur volonté à coopérer et à œuvrer pour un intérêt partagé.

La notion de **co-construction** n'apparaît pas en tant que telle mais elle correspond à la dynamique sociale et cognitive de la concertation. La co-construction fait référence au terme de « *shareholders* » que S. Héritier (2010) utilise pour caractériser les « *individus qui partagent (share) un pouvoir réel de décision au sein de l'organisation ou de la structure organisée (...) sans pour autant participer à la prise de décision finale et sans disposer d'une influence officielle dans la prise de décision* ». (Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research Vol. 98-2010, p 161). Le terme de « *shareholders* » pourrait également s'étendre à des individus qui ont un pouvoir d'influence **officiel** dans la prise de décision. C'est par exemple le cas des membres du conseil scientifique des Parcs naturels régionaux⁸.

Cette gradation de la participation induit une gradation des effets de changements sur une situation donnée. Ainsi, plus l'implication des parties prenantes dans une démarche participative est importante plus le changement (de quel ordre qu'il soit) va s'opérer. Ce dernier est optimisé d'une part par la volonté et la capacité des initiateurs de créer les conditions du dialogue et d'autre part par les pouvoirs attribués aux participants.

Ces mécanismes participatifs sont donc régis par des interactions entre les acteurs initiateurs et les acteurs participants. Ces interactions peuvent être verticales ou horizontales, selon le pouvoir des uns et des autres sur la démarche.

⁸ Le conseil scientifique est une instance consultative du comité syndical du parc, dont l'existence est préconisée par la circulaire du 4 mai 2012.

Dans le cas d'une relation verticale, l'initiateur est considéré comme « supérieur », c'est lui qui initie l'action et détient le pouvoir décisionnel. Dans le cas d'une relation horizontale, au moins une partie du pouvoir décisionnel est partagée avec les acteurs participants.

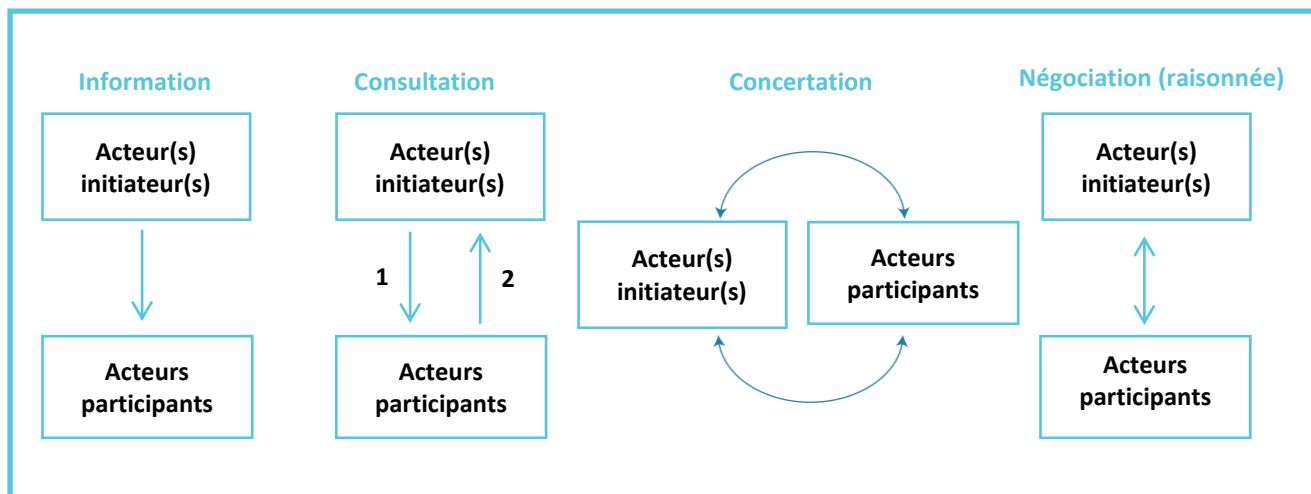


Figure 5 : Relations verticales et horizontales des procédés participatifs

Dans une démarche d'**information**, la relation part de l'acteur initiateur **vers** les participants, sans retour prévu.

Dans une démarche de **consultation**, la relation part aussi de l'acteur initiateur vers les participants mais un **retour** est attendu des participants vers les initiateurs. Il y a donc une relation à **double sens** en deux temps, qui reste cependant verticale puisque le pouvoir décisionnel n'est pas partagé entre les initiateurs et les participants.

Une démarche de **concertation** correspond à une relation horizontale puisque une partie du pouvoir des acteurs initiateurs est mise en dialogue avec les participants. La relation de pouvoir entre les parties prenantes tend à s'équilibrer. Pour le temps de la concertation, l'acteur initiateur accepte de se mettre au même niveau que les autres participants et tend ainsi à se fondre dans le panel. Il accepte également que la décision en jeu soit infléchie par le processus de concertation.

Une démarche de **négociation** porte sur la décision. Elle présuppose que chaque partie a une position initiale bien définie et différente (et souvent divergente) de celle de l'autre partie. Chacun essaye de préserver au mieux ses intérêts par la recherche d'un dénominateur commun. La négociation débouche soit sur un compromis *a minima* (plus petit dénominateur commun pour satisfaire toutes les parties) en cas d'équilibre entre les forces en présence, soit sur l'imposition d'un point de vue à l'autre avec un gagnant et un perdant en cas de déséquilibre du rapport de force. Toutefois, dans une **négociation raisonnée**, l'objectif est de chercher des solutions gagnant-gagnant autour d'un problème à résoudre. Ainsi, le processus porte moins sur la relation de pouvoir entre les participants que sur le projet en question. On rejoint alors des principes similaires à une concertation, les relations entre les parties prenantes tendent à s'équilibrer, et peuvent ainsi être considérées comme horizontales. Toutefois, contrairement à la concertation qui produit un intérêt collectif co-construit, la négociation raisonnée correspond à un compromis entre des intérêts divergents soumis à un rapport de force. La décision finale revient aux autorités compétentes, *in fine*, la relation est donc verticale.

1.12 UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PARTICIPATION INTEGRANT DES TRAVAUX DE REFERENCE ANTERIEURS

Plusieurs auteurs se sont attachés à proposer des modèles de la participation.

Sherry Arnstein, par exemple, s'appuie dans les années 1960 sur l'implication citoyenne dans la planification du développement urbain et de la lutte contre la pauvreté aux USA et propose un modèle de la participation sous forme d'échelle à huit niveaux, fondé sur la redistribution des pouvoirs.

8	Contrôle des citoyens (« Citizen control »)	Degrés de pouvoir effectif des citoyens (« Citizen power »)
7	Pouvoir délégué (« Delegated Power »)	
6	Partenariat (« Partnership »)	Degrés de participation symbolique (« Tokenism »)
5	Conciliation (« Placation »)	
4	Consultation (« Consultation »)	
3	Information (« Informing »)	Non participation
2	Thérapie (« Therapy »)	
1	Manipulation (« Manipulation »)	

Figure 6 : Echelle de la participation citoyenne, d'après S. Arnstein, 1969

Les deux premiers échelons, qu'elle qualifie de « *non participation* », correspondent à une forme illusoire de la participation (C. Péribois, 2008, p.15) qui vise davantage l'éducation, la persuasion et l'étude des participants. Les échelons médians relèveraient de la participation symbolique (« *Tokenism* ») selon laquelle les participants peuvent être informés et exprimer leur avis (consultation) sans aucune garantie qu'il soit pris en compte par les autorités compétentes. La véritable participation commencerait, selon l'auteur, au sixième échelon lorsqu'un partenariat se met en place permettant ainsi la négociation et le partage de décision. Les deux derniers échelons correspondent au pouvoir ultime attribué aux participants qui ont un poids majoritaire dans la prise de décision et qui contrôlent le processus.

Ce modèle a été très souvent repris dans les travaux ultérieurs sur la participation, mais il a également été critiqué et remis en question, notamment par Wilcox (1994), « *qui juge l'échelle d'Arnstein trop réductrice et simplificatrice du phénomène de prise de pouvoir dans le cadre de la participation* » (Péribois C., 2008).

Si le modèle d'Arnstein permet d'identifier les différentes formes de pouvoir selon son impact sur le comportement des individus, l'échelle de participation proposée par Wilcox (Figure 7) introduit dans la notion de pouvoir celle d'implication et précise le degré de contrôle des citoyens sur les actions engagées. La mobilisation des citoyens est alors identifiée comme un élément-clé du concept.

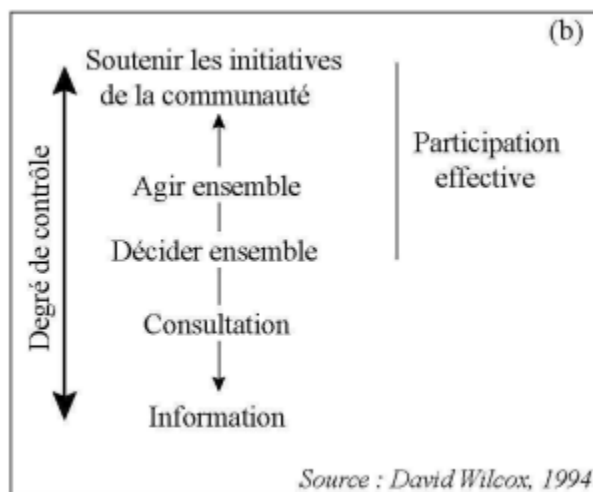


Figure 7 : Echelle de la participation selon D Wilcox, 1994

La notion de pouvoir est de plus en plus associée au concept d'empowerment. L'empowerment est défini par Vanderhulst *et al.*, (2003, p. 3) comme « un processus de renforcement mutuel et des individus et des communautés ou groupements locaux dont ils sont membres. Ce concept [...] intègre à la fois les notions de pouvoir, d'autorité, d'autonomie, de responsabilisation et d'implication » (C. Péribois, 2008). Il est aujourd'hui traduit en français par le terme « *capacitation* ». La notion articule la dimension du pouvoir et celle de l'apprentissage pour accéder au pouvoir, selon une approche individuelle ou collective. (Bacqué *et al.*, 2005).

Complémentairement, Thibault *et al.* (2000) propose de distinguer les types de participation publique en fonction du degré de pouvoir octroyé aux citoyens dans le processus décisionnel. Il identifie trois principaux types de pouvoirs : « A) d'une participation sans pouvoir, où l'autorité totale est détenue de façon exclusive par le décideur, à B) un pouvoir d'influence qui relève d'abord et avant tout de la volonté du décideur (donc, susceptible de demeurer symbolique), au C) pouvoir partagé et digne d'une décision conjointe, voire d'un véritable transfert de pouvoir » (Thibault *et al.*, 2000).

De ces considérations et d'après l'expérience développée en matière de gestion participative de l'eau, nous proposons ci-après une nouvelle approche de la participation publique.

L'approche ici présentée est l'aboutissement d'analyses de démarches participatives menées dans les PNR du Sud-Est et d'expérimentations d'actions participatives entreprises dans le PNR de Chartreuse. Cette approche est issue d'une réflexion partagée avec Bérangère Serroi, chargée de l'élaboration d'un observatoire participatif de l'eau dans le PNR de Chartreuse. Elle est le résultat de nos travaux communs et respectifs et a été alimentée par diverses collaborations avec les PNR, l'Union Régionale des CPIE et le CPIE Savoie Vivante.

L'approche participative décrite s'appuie sur quatre niveaux de participation (décrits dans la figure 3), selon le pouvoir octroyé aux participants.

Le premier niveau, **l'information**, est le pré-requis indispensable à la mise en œuvre d'une démarche participative. Il n'est pas considéré comme une démarche participative en tant que telle, s'il est mené indépendamment des autres échelons.

Le second niveau, **la consultation**, englobe deux niveaux différents : un premier où le produit du procédé (l'avis des participants) n'est pas pris en compte dans la démarche, un second où il l'intègre. **La démarche participative commence au second niveau de la consultation, lorsque l'avis est pris en compte dans le processus.**

Le troisième niveau, **la concertation**, est une démarche participative aboutie. Elle est considérée comme **l'échelon participatif souhaitable pour favoriser la gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE)**. On peut alors parler de « gestion concertée », la concertation permettant de dépasser la divergence des points de vue,

perceptions et intérêts et de construire collectivement une **gestion cohérente** permettant de **coordonner** les différents usages.

Le quatrième niveau, **la négociation** (raisonnée), correspond à la démarche participative **optimale** pour la GIRE.

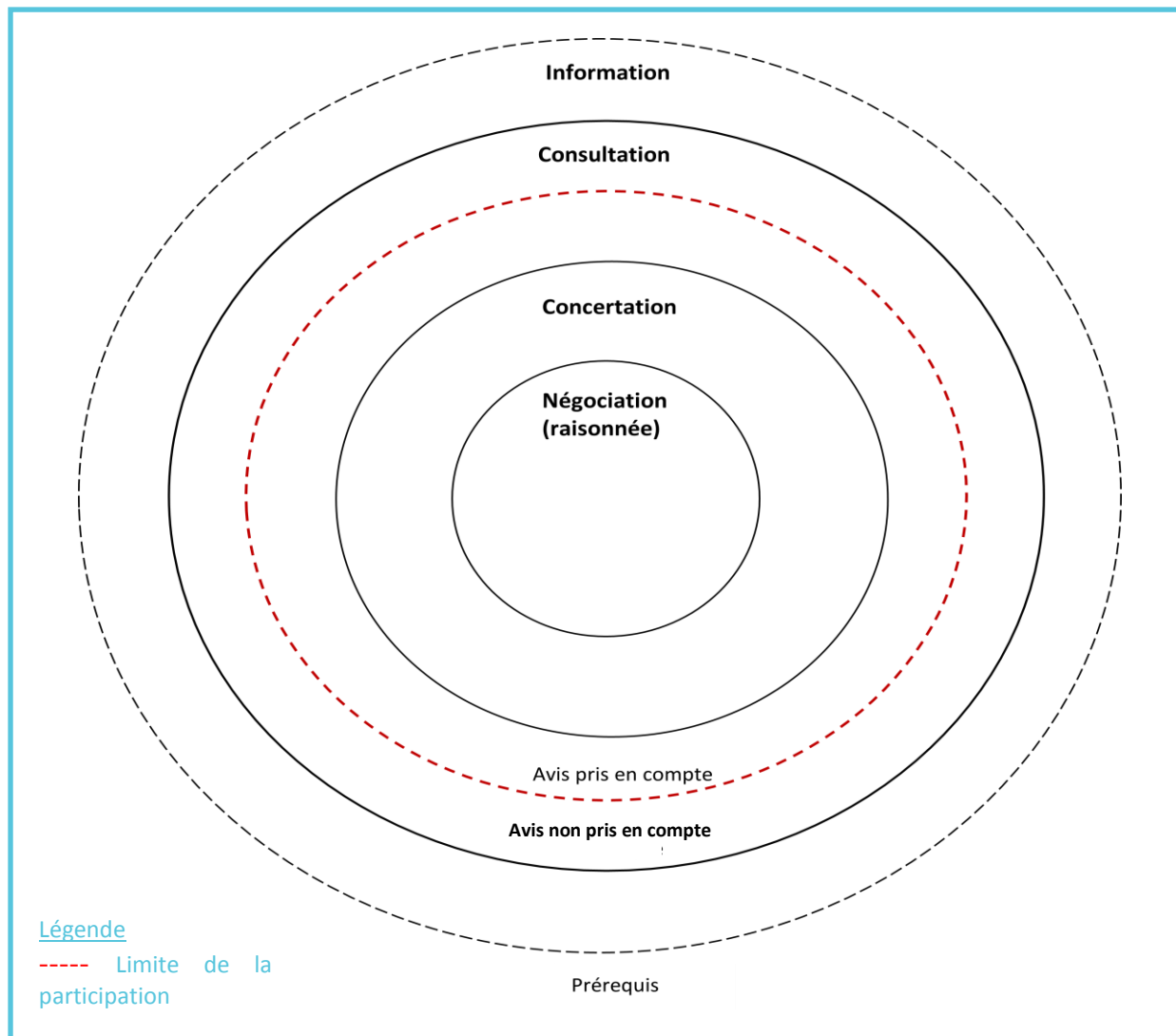


Figure 8 : Nouveau modèle de la participation

La forme de cible représente la visée que doivent se donner les démarches participatives. Le centre étant l'objectif optimal à atteindre. Le cheminement jusqu'au centre préconise le passage par les échelons inférieurs, bien que certaines formes de participation décousues sont possibles. Une démarche participative peut être moins aboutie qu'une négociation raisonnée, l'objectif étant d'essayer de tendre vers elle en composant avec les éléments contextuels. Plus on avance vers le centre, plus le cercle de participants va être réduit, plus le pouvoir octroyé aux participants va s'intensifier et plus la transformation sociale et cognitive va s'opérer. A partir de cette cible, une démarche participative est représentée par une flèche dont la fin signale le degré participatif atteint. La forme de la flèche n'est volontairement pas rectiligne mais ondulante pour illustrer l'idée qu'une démarche participative n'est pas linéaire, qu'il s'agit d'un processus évolutif et itératif.

Afin d'illustrer toute la complexité des approches participatives, la taille et la couleur des flèches varient selon la nature de leur champ d'intervention (décision ou action) et les publics impliqués (citoyens ou représentants d'usagers).

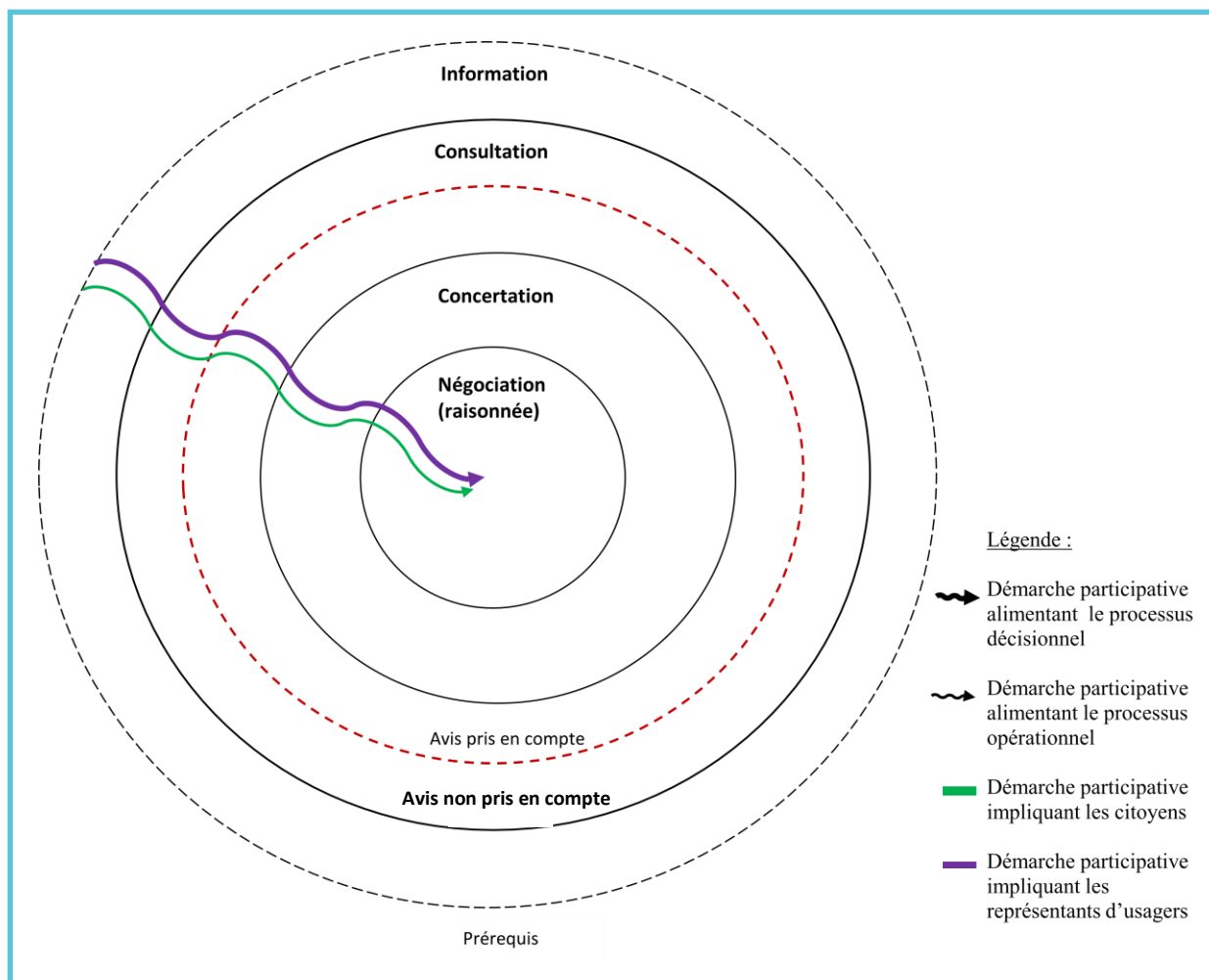


Figure 9 : Positionnement des démarches participatives sur le modèle de la participation

L'existence même d'une démarche participative suppose qu'il y ait des initiateurs. Celle-ci ouvre un espace public doté d'objectifs particuliers relatifs à la gestion intégrée de l'eau. La motivation à la participation débute avant la mise en place de la démarche, elle peut être liée à une proposition individuelle ou institutionnelle, à une obligation réglementaire, à un conflit, etc. et pourra évoluer au cours du processus. Chaque processus participatif est composé de plusieurs éléments qui vont être amenés à évoluer *via* le processus même.

Les flèches représentant les démarches participatives renseignent sur leurs participants et le pouvoir qui leur est confié dans la démarche.

A ces caractéristiques, il est possible d'ajouter un élément de lecture qui conditionne l'émergence de démarches participatives : la motivation initiale. Celle-ci est à l'origine du processus et peut être utilisée comme critère de caractérisation des démarches participatives. En considérant que ces démarches ne sont pas toujours institutionnellement organisées, et que, si elles sont autonomes, elles doivent être en lien et en accord avec le système politique. Quelle que soit la forme et le contenu d'une démarche participative, sa logique de mise en œuvre doit être appréhendée au regard des caractéristiques du système politique, institutionnel, social, économique, culturel dans lequel elle s'insère. Leur élaboration suppose avant tout une politique de l'offre qui permette aux PNR de la mettre en place et aux citoyens volontaires de participer. Cette offre de participation existe pour les PNR, dans le cadre des objectifs fixés par les chartes en matière de gestion concertée de l'eau.

Dans toute procédure participative, le citoyen est **libre** et **autonome** (Habermas, 1978) et intégré à de multiples réseaux. Il est ainsi très difficile d'anticiper les effets des démarches participatives, lesquels sont

dépendants d'une pluralité de facteurs. La motivation des initiateurs est pourtant, très souvent, associée à cette anticipation qu'ils font des effets de la procédure.

Différentes motivations à la participation ont été observées sur les territoires des PNR du Sud-Est, celles-ci sont une possibilité pour caractériser les grandes tendances participatives observées dans les PNR. Elles n'ont pas la prétention d'être exhaustives et ne sont pas à considérer comme des classes qui s'excluent entre elles. De plus, comme le suggèrent J-E Beuret, S. Pennanguer et F. Tartarin (2006) « *les processus [de concertation] sont composé de multiples interactions entre plusieurs réseaux d'acteurs* » qui peuvent se dérouler dans l'espace de la démarche ou dans d'autres espaces. Les cercles du modèle décrit peuvent donc s'articuler avec ceux d'autres démarches et ainsi se mener de manière intégrée, parallèle ou indépendante. Ces mêmes auteurs (2006) proposent de parler « *d'itinéraire de concertation* » plus que de « processus » pour qualifier « la concertation » et marquer la progression dans le dialogue et l'influence d'évènements extérieurs. Ces « *itinéraires* » étant composés de phases qui peuvent se superposer ou se succéder, chaque itinéraire ne peut se résumer à un ensemble de règles et de procédures formalisées.

Chaque processus participatif est **spécifique** et son résultat n'est pas uniquement lié à sa qualité intrinsèque mais au **système global** dans lequel il se construit. Le processus intègre des entités humaines, matérielles, individuelles, collectives définies par des paramètres propres et communs, en lien avec des entités extérieures. Mettre en œuvre la gestion participative de l'eau implique donc d'agir dans une approche intégrant l'ensemble de ces paramètres. Pour analyser les démarches participatives, il faut malgré tout choisir un angle d'approche en gardant en tête la complexité du système dans lequel elles s'insèrent.

L'initiative de la démarche, autrement dit la principale motivation de l'initiateur, a ici été choisie comme la porte d'entrée pour caractériser les procédés participatifs en considérant que le processus qui en découle est lié à **plusieurs caractéristiques uniques et évolutives, imbriquées dans un système plus global sans frontières hermétiques**. Il faut aussi considérer que les sources de motivations peuvent être multiples et qu'une motivation « affichée » peut en cacher une autre.

Types de motivation à la participation	Objectifs des planificateurs	Mécanismes caractéristiques
Engagée ⁹	La participation engagée est motivée par un accomplissement éthique (volonté d'accomplir, de revendiquer, de défendre une cause). Dans ce cas, la participation est considérée comme le meilleur moyen pour réaliser, faire aboutir l'action ou le projet	Participation ascendante Prise en compte des préoccupations, besoins, connaissance et compétences des participants Participation ouverte (en partie au moins) aux citoyens
Instrumentale ¹⁰	Piloter la participation de façon à obtenir l'adhésion des participants en vue de répondre aux objectifs initiaux fixés par l'initiateur (ses propres intérêts) Convaincre Favoriser l'acceptabilité sociale du projet Gérer les conflits et frustrations	Participation descendante Mécanismes d'information et de consultation sans obligation de prise en compte de l'avis des participants Conviction éthique pas prioritaire Actions ponctuelles Forme de participation « corrompue » ¹¹
Normative ¹²	Requise par les institutions Faire de la participation pour répondre à une norme sociale Moyen d'obtenir un financement Favoriser l'acceptabilité sociale	La contribution du public peut modifier le projet Souvent basée sur la représentativité des acteurs Conviction éthique pas prioritaire Participation de convenance
Institutionnelle	Répondre à des obligations légales dans le but de renforcer la politique publique	Participation descendante Participation imposée par la législation et la réglementation Basée sur la représentativité des usagers

Tableau 2 : Les différents types de participation observés dans la gestion de l'eau dans les PNR du Sud-Est

A titre d'exemples, est considérée comme une démarche participative :

- **engagée** (exemple 1) : une démarche menée par une association pour assurer la préservation des cours d'eau qui implique dans sa conception une diversité d'acteurs apportant leurs expertises pour co-construire le projet et qui implique les habitants et usagers dans la réalisation d'actions de découverte, d'observation, de collecte, d'archivage de données hydrologiques. La participation prend donc effet à la fois dans le processus d'élaboration du projet et dans les actions en découlant.

L'objectif de la démarche est bien éthique et l'implication des différents acteurs et citoyens est considérée comme un des meilleurs moyens pour que le projet réponde à leurs besoins et pour les sensibiliser, les responsabiliser et les former aux enjeux de gestion, ce qui constitue une étape préalable et indispensable à la préservation des cours d'eau.

- **normative** (exemple 2) : la co-construction d'un observatoire participatif de l'eau entre un PNR, une structure gestionnaire, une association et un organisme de recherche, alimentée par la participation des habitants et usagers à des actions d'information, de consultation et de concertation. La motivation principale des acteurs est de répondre aux obligations et engagements de leurs structures respectives

⁹ En référence à la notion d'engagement qui selon le dictionnaire Le Larousse signifie « *Acte par lequel on s'engage à accomplir quelque chose* ».

¹⁰ L'instrumentalisation peut être volontaire ou non.

¹¹ Vis-à-vis de la conception de la participation dans la GIRE.

¹² Rejoint la définition de participation normative décrite par Buletti *et al.* (2014) dans le projet ESPACE (Evaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse) sous un regard complémentaire.

vis-à-vis de la gestion participative de l'eau. Il convient alors de préciser que cette caractérisation n'exclut en aucun cas des motivations éthiques de certains acteurs sans qu'elles constituent l'élan initial, fédérateur et impulsor de la démarche.

- **instrumentale** (exemple 3) : une procédure d'information et de sensibilisation du public dont les éléments fournis sont sélectionnés et mis en valeur de manière à obtenir l'adhésion des personnes aux objectifs du projet en question.
- **institutionnelle** (exemple 4) : la consultation publique dans le cadre du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), répondant aux obligations légales en matière de gestion environnementale.

Ces exemples de démarches participatives peuvent être intégrés dans le modèle de la participation proposé ci-dessus.

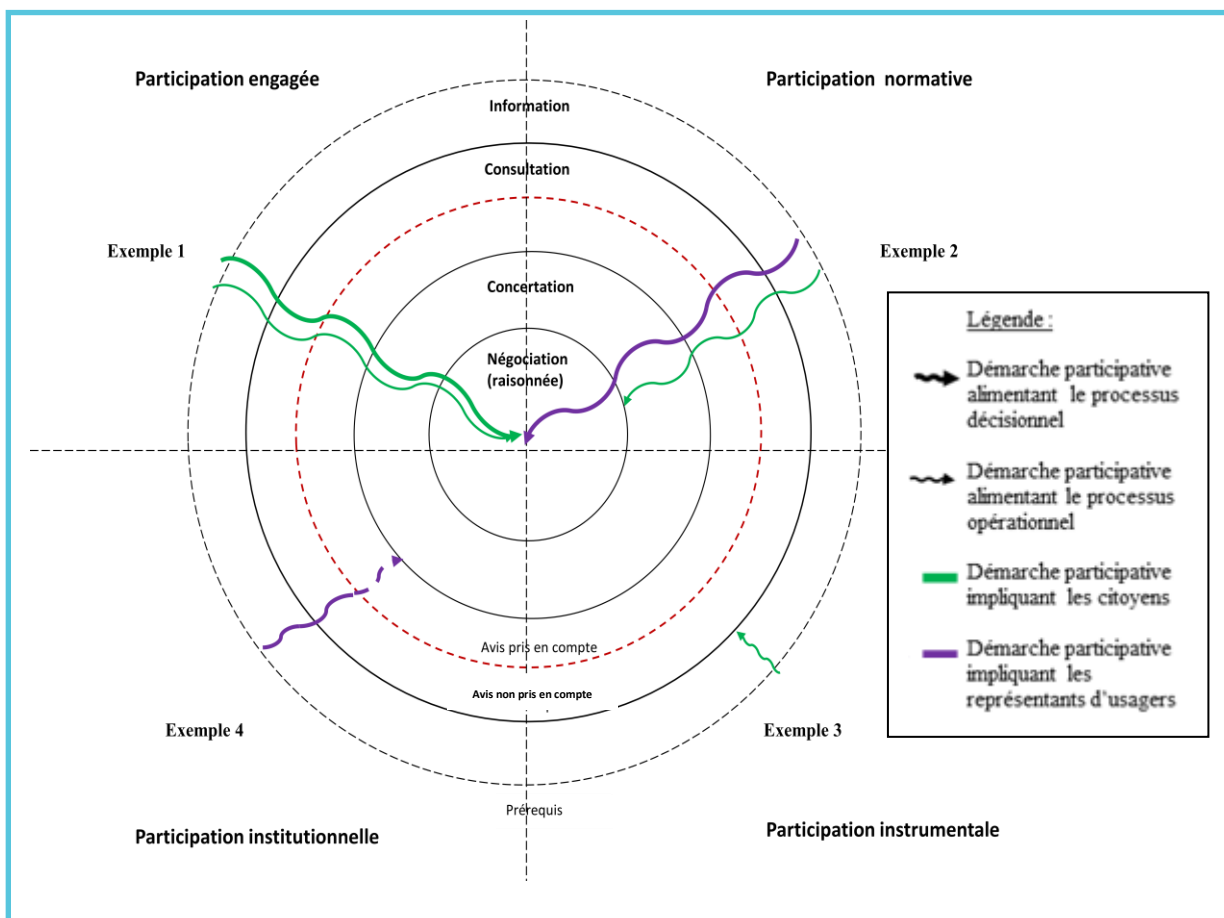


Figure 10 : Positionnement des démarches participatives par types de motivations, sur le modèle de la participation

Quels que soient les objectifs initiaux des planificateurs (participation engagée, normative, institutionnelle, instrumentale) chaque échelon de participation peut être mis en place selon la volonté et la capacité de l'ensemble des parties prenantes. La démarche sera caractérisée par le niveau le plus élevé atteint par la démarche.

Ce cheminement décisionnel et opérationnel jusqu'au centre de la cible correspond à l'optimum de la gestion participative qui permet la co-construction d'une intelligence collective.

L'intelligence collective est le résultat d'un travail de réflexion collective pris en charge par un corps intermédiaire, qui permet le partage de points de vue et la co-construction d'un projet ou d'un accord. Fondée sur l'apprentissage mutuel, elle dépend des capacités cognitives et sociales des membres du collectif et de leur volonté à coopérer et à œuvrer pour un intérêt partagé. Toutes les démarches participatives ne permettent pas de construire une intelligence collective. C'est le cas des procédés d'information et de consultation des acteurs qui, menés, indépendamment d'une démarche de concertation, ne génèrent pas d'apport mutuel entre les participants et les organisateurs.

Dans la réalité, il apparaît que très peu de démarches participatives engagées dans les PNR correspondent à cet optimum décrit. Ce constat semble lié à un certain nombre de contraintes structurelles, institutionnelles, politiques, sociales et financières auxquelles sont confrontés les PNR et à leur relative méconnaissance de l'ensemble des mécanismes de cette approche participative de la gestion de l'eau, que ce guide se donne pour ambition d'atténuer.

Il est intéressant de constater que les types de motivations à la participation ne conditionnent pas « la trajectoire » du processus, laquelle est évolutive car soumise à une dynamique collective et à différents réseaux. La dynamique et les nombreuses interactions peuvent alors générer de nouvelles ramifications qui pourront construire leur propre cheminement en lien plus ou moins direct avec la démarche initiale.

Par exemple, une démarche participative institutionnelle peut évoluer en démarche participative engagée du fait de la motivation de personne(s) influente(s).

Une démarche participative instrumentale peut générer un conflit au sein du collectif, lequel motive certaines parties prenantes à créer une démarche participative engagée issue de la première démarche. Ces mêmes parties peuvent également rejoindre une autre démarche participative existante sous prétexte qu'elle répond davantage à leurs motivations actuelles.

Une injonction réglementaire peut faire évoluer une démarche participative normative, en démarche participative institutionnelle, ou alors créer une nouvelle démarche issue de la législation, annexée au cadre de la précédente.

Une démarche participative engagée au service de la préservation des cours d'eau, peut se transformer en démarche participative instrumentale lorsqu'un évènement majeur (crue par exemple) vient bouleverser l'éthique du collectif.

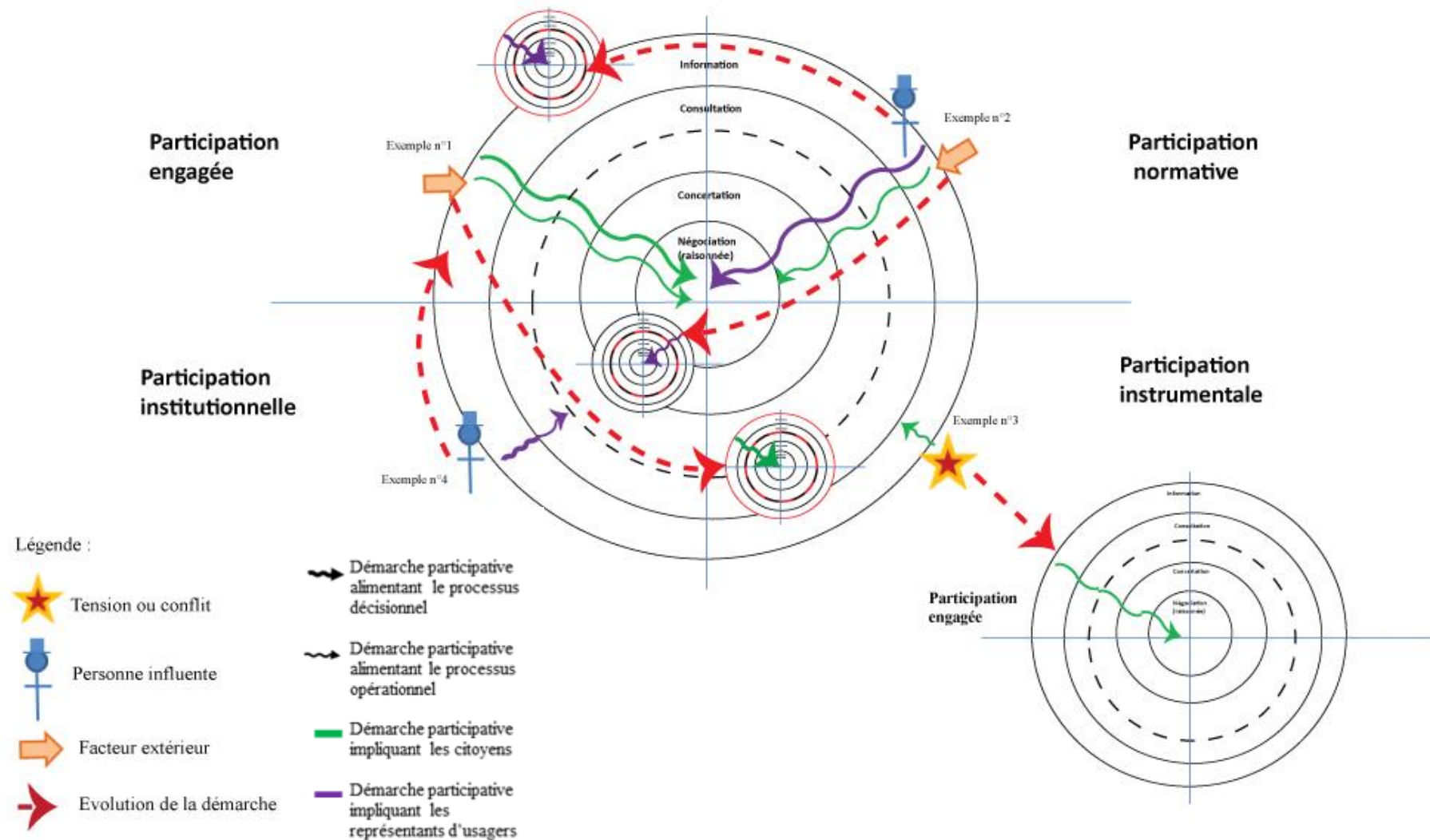


Figure 11 : Approche globale et évolutive des démarches participatives

1.13 LES OBJECTIFS DU GUIDE FACE AUX ENJEUX ET LIMITES DE LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'EAU

Ce guide se donne pour objectifs l'apport de connaissances, de méthodes, d'outils et le transfert d'expérience sur la mise en œuvre de la participation des citoyens à la gestion de l'eau, à partir d'expérimentations de démarches participatives et d'analyses menées dans les PNR du Sud-Est de la France.

Il ne s'agit en aucun cas de porter un quelconque jugement sur les pratiques analysées, mais bien de les appréhender à partir d'une part de la complexité de la gestion participative de l'eau et d'autre part des « réalités » auxquelles sont confrontés les acteurs des PNR face à sa mise en œuvre. Pour saisir ces « réalités », il est possible de s'appuyer sur la vision qu'ont les acteurs des PNR face à leur situation, puisque c'est à partir de cette perception qu'ils vont entreprendre des démarches participatives. Dans un premier temps, la perception qu'ils ont de la réalité est plus importante que la réalité elle-même. Puis la confrontation avec d'autres perceptions (celles des autorités publiques notamment) et avec des éléments factuels permet d'envisager des solutions à partir de cette approche globale.

La construction du guide ne s'appuie pas sur une analyse des effets des démarches participatives sur les politiques publiques. Cet objectif nécessiterait d'identifier, sur un temps long, les changements qui s'opèrent avec et au-delà du dispositif, dans une approche intégrée et globale du système d'action publique. Il faudrait aussi s'appuyer au moins en partie sur les effets observés et valorisés par les planificateurs, ce qui est rarement mis en œuvre. Le seul effet ici appréhendé concerne le changement induit par le recours au dispositif participatif sur une situation initiale. Sans préciser la nature et les objectifs de ce changement, qui sont propres à chaque contexte, il a été observé que le degré d'implication du public dans la procédure a des effets croissants sur le changement de quelque nature qu'il soit et que les effets des démarches participatives, quels qu'ils soient, résident dans les modalités de leur mise en œuvre.

Sur la base de ces considérations, les méthodes et outils fournis dans le cadre de ce guide méthodologique se donnent pour objectif la mise en œuvre d'une gestion participative de l'eau, en tant qu'outil de gouvernance et de changements.



2 LES PARCS NATURELS REGIONAUX : DES ACTEURS DE LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'EAU ?

Les Parcs naturels régionaux sont ici appréhendés comme le cadre d'étude d'une mise en pratique de la gestion participative de l'eau. Il a précédemment été démontré que la GIRE englobe à la fois une approche intégrative des différents usages de l'eau et une approche participative. Ce document se consacre exclusivement à cette seconde approche. Il est alors proposé de voir comment les PNR l'intègrent dans leurs projets de territoire et comment ils parviennent à la mettre en œuvre.

Les projets de développement de ces territoires, inspirés des orientations inscrites dans leur charte, convergent désormais tous vers des engagements en matière de gestion de l'eau, selon les directives des Conseils Régionaux et recommandations du Conseil National de Protection de la Nature. Si la gestion de l'eau ne constitue pas une compétence de droit attribuée aux PNR, elle fédère les acteurs locaux signataires de la charte autour d'engagements visant la gestion intégrée de la ressource en eau, conformément à la réglementation nationale. La réalisation de leurs engagements repose sur la mise en œuvre de projets portés, soit par le syndicat mixte du Parc, soit par les structures partenaires dans le cadre de leurs compétences légales. Leur mission vise à créer une dynamique territoriale autour de la préservation et de la valorisation durable et concertée de l'eau en tant que ressource naturelle et patrimoniale, en veillant au respect de l'engagement des partenaires signataires de la charte. Les PNR ne peuvent cependant pas se targuer d'être définis en fonction de limites hydrologiques, ce qui questionne leur légitimité à se positionner comme des acteurs de l'eau eu égard aux structures légalement gestionnaires, dans un pays pionnier de l'application du principe de la gestion de l'eau par bassins hydrographiques. Il est toutefois constaté que ces territoires de projet peuvent jouer un rôle dans le cadre de la mise en œuvre d'une gestion participative de l'eau, complémentairement à celui des structures gestionnaires.

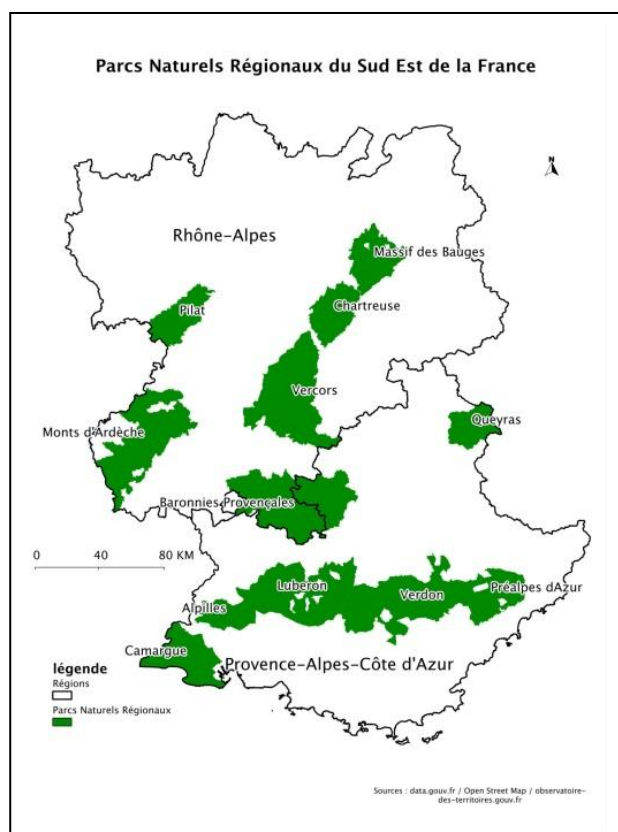
2.1 LES PNR DU SUD-EST DE LA FRANCE

L'échelle territoriale de réflexion et d'action, à savoir les PNR du Sud-Est de la France, fait référence aux douze territoires de l'ancienne Région Rhône-Alpes et de la Région PACA, classés en Parc naturel régional.

Ce périmètre de recherche et d'action fait écho à une dynamique sociale amorcée d'abord localement dans le PNR de Chartreuse, à l'initiative des Amis du Parc de Chartreuse.

Leur engagement, depuis 2008, dans l'expérimentation de démarches participatives sur l'eau, a progressivement évolué et prospéré au gré des acteurs locaux, générant des partenariats avec le milieu de la recherche, le PNR et les gestionnaires de l'eau.

Cette initiative a été l'opportunité d'engager une démarche de plus grande ampleur, en intégrant au dispositif en cours le réseau associatif des Amis des PNR ou assimilés des PNR voisins.



Carte 1 : Localisation des PNR du Sud-Est

Cette volonté créait ainsi l'occasion de transférer l'expertise d'intervention territoriale des Amis du PNR de Chartreuse à d'autres PNR et de créer les conditions favorables à la mutualisation et au transfert d'expériences inter-associations.

Le Programme « L'Eau entre mémoire et devenir » a alors vu le jour en 2008 porté par le Groupement des Amis des PNR du Sud-Est¹³.

Sa portée opérationnelle se situe à l'interface entre des enjeux globaux de préservation de la ressource en eau et des enjeux locaux définis dans les projets de territoire des PNR, qui réunissent leurs efforts autour de la gestion intégrée de l'eau.

Les PNR du Sud-Est s'avèrent être des entités géographiques intéressantes pour travailler sur les enjeux de la gestion participative de l'eau dans la mesure où ces territoires correspondent de manière générale, et à quelques exceptions près, à des territoires de montagne qui doivent faire face, depuis les dernières décennies, à une pression croissante sur la ressource, combinée à des évolutions climatiques perceptibles, susceptibles de mettre en question la pérennité et la qualité de l'approvisionnement en eau. Les PNR du Sud-Est sont donc doublement concernés par la question de la pérennité et de la qualité de l'approvisionnement en eau, (i) pour des raisons géographiques, par leur position en "tête de bassin", ils contribuent largement à l'approvisionnement en eau des zones en aval et (ii) parce que, en tant que "territoires d'expérimentation", ils peuvent jouer un rôle pilote dans l'élaboration d'actions innovantes permettant de répondre aux objectifs définis dans le cadre de la GIRE.

Dans ce contexte il s'agit de voir comment les PNR se positionnent comme des acteurs pertinents et légitimes pour mettre en place une gestion participative de l'eau complémentaire aux structures gestionnaires davantage engagées dans des démarches collaboratives institutionnelles fondées sur la représentativité des acteurs.

2.2 LES PNR DU SUD-EST : DES SITUATIONS SIMILAIRES MAIS DES SPECIFICITES LOCALES FACE A LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'EAU

Ces « *territoires de nature protégée* » sont régis par une organisation et un fonctionnement propres. Le classement d'un territoire en PNR est justifié par l'existence « *d'un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine* » (décret n°94-765 du 1^{er} septembre 1994). Conformément à ces objectifs, la loi leur assigne cinq missions : (i) la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, (ii) l'aménagement du territoire, (iii) le développement économique et social, (iv) l'accueil, l'éducation et l'information, (v) l'expérimentation. L'ensemble de ces missions converge vers un objectif global de conciliation entre maintien et développement des activités humaines et préservation et valorisation de l'environnement, décliné territorialement en fonction du contexte local de chaque territoire.

La gestion participative dans la charte

La gestion de l'eau est aujourd'hui présente dans toutes les chartes des PNR du Sud-Est selon des déclinaisons propres à chaque territoire : « gestion globale », « gestion concertée », « gestion équilibrée », « gestion durable », etc.

¹³ Association (Loi 1901) fédérant les associations « Amis des PNR » ou assimilées des Régions Rhône-Alpes et PACA, coordonnant le programme « L'eau entre mémoire et devenir ». <http://eau.amidesparcs.fr/>

Ces notions, inféodées à la GIRE, intègrent inévitablement les objectifs participatifs de cette dernière, inhérents à la Directive Cadre sur l'Eau de 2000 et transposés en droit français par la loi du 21 avril 2004, puis intégrés dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) en 2006.

Toutefois, le flou qui persiste quant à la définition des concepts, aux objectifs et aux moyens à déployer pour y parvenir, se traduit par une certaine diversité des appropriations et adaptations de ce mode de gestion par les acteurs de l'eau. Ainsi se décline tout un panel d'objectifs qui s'inscrivent dans des formes diverses de la participation citoyenne : « information », « sensibilisation », « consultation », « éducation », concertation », etc.

De manière générale, la mission des PNR en matière de gestion de l'eau vise à créer une dynamique territoriale autour de la préservation qualitative et quantitative de l'eau et de la préservation et valorisation des milieux aquatiques et humides. Cette stratégie couplée à leur mission d'expérimentation et d'innovation et à leur engagement dans une démarche partenariale, façonne les conditions opportunes à la mise en œuvre de la gestion participative sur leur territoire. Toutefois, un certain nombre de caractéristiques régissant l'organisation de ces institutions, corrélées aux évolutions législatives et réglementaires actuelles dans le domaine de l'eau (Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) notamment), amènent à s'interroger sur leur rôle en tant qu'acteurs de l'eau.

La gestion participative de l'eau en pratique

Les outils collaboratifs institutionnels

De manière générale, ces territoires incluent, dans une partie variable de leur périmètre, un ou plusieurs outils institutionnels de gestion de l'eau (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), contrats de milieux...).

Ces modèles collaboratifs développés par l'Etat reposent sur la représentativité des acteurs au sein d'une gouvernance collégiale¹⁴.

Selon les contextes historique, politique, social et économique de ces territoires, ces outils sont portés soit par des structures gestionnaires spécifiques (dans sept cas sur douze : PNR des Alpilles, Baronnies, Bauges, Chartreuse, Monts d'Ardèche, Pilat, Préalpes d'Azur) soit par le syndicat mixte du Parc (pour les cinq cas restants : PNR de Camargue, Luberon, Queyras, Vercors, Verdon).

Dans le premier cas, les engagements du syndicat mixte du Parc en matière de gestion intégrée de l'eau s'appuient essentiellement sur le rôle des structures gestionnaires présentes sur son périmètre. La mission du Parc sur la thématique de l'eau est alors essentiellement d'assurer la coordination entre les acteurs et initiatives du territoire et d'apporter soutien et conseils aux collectivités et professionnels. Pour cela, dans la majorité des cas, une personne au sein du syndicat mixte du Parc assure cette mission parmi d'autres ayant trait par exemple, au patrimoine naturel, aux déchets, à l'énergie, etc.

Dans le cas où le syndicat mixte porte un outil institutionnel de gestion de l'eau, une ou des personne(s) au sein du syndicat mixte ont une mission dédiée à l'animation de la démarche. Le rôle de coordinateur du parc en matière de gestion de l'eau se déploie donc exclusivement au sein de cet outil de planification, mais devrait dans l'idéal s'étendre au reste du territoire. Cette extension n'est en général assurée que lorsque les moyens humains le permettent, c'est-à-dire, lorsque le syndicat mixte compte au moins une personne supplémentaire pouvant assurer cette mission de coordination sur le reste du territoire.

La légitimité des Syndicats mixtes de PNR à intervenir en tant que porteurs de telles démarches risque de se voir ébranlée, dans certains cas, par les effets des évolutions législatives.

¹⁴ Composée des représentants des collectivités territoriales (40%), des usagers (40%) et des services de l'Etat (20%).

Par exemple, le syndicat mixte de gestion du Parc du Verdon porte le SAGE du Verdon depuis sa création. Le périmètre du SAGE est plus grand que celui du PNR. Or, d'après la Loi n° 2010-788 Grenelle 2 du 12 juillet 2010, « si le périmètre du SAGE est plus grand que celui de la structure porteuse, la mise en œuvre est assurée par l'EPTB¹⁵ ». Dans le cas présenté, la mise en œuvre du SAGE du Verdon devrait revenir à l'EPTB Durance.

En parallèle du portage du SAGE, le PNR du Verdon porte également la mise en œuvre du contrat de rivière du Verdon, en phase de renouvellement. Le syndicat mixte intervient ainsi sur l'ensemble du bassin versant du Verdon en qualité de structure gestionnaire, ce qui implique une modification de ses compétences et une extension de son périmètre pour poursuivre ses missions de structure gestionnaire du bassin versant. Lors du comité syndical du 14 décembre 2012, les élus du syndicat mixte de PNR ont donné un avis de principe favorable à cette extension. Suite à une étude portant sur la faisabilité juridique et financière de la modification des compétences et du périmètre du syndicat mixte de gestion du Parc, il est proposé aux membres du comité syndical de modifier les statuts du syndicat mixte afin de créer la compétence « gestion globale du grand cycle de l'eau ».

« A ce titre, le syndicat mixte de gestion du Parc Naturel Régional du Verdon assure le portage des contrats de rivière et de tout autre outil de planification des actions, ainsi que l'accompagnement des projets, afin de mettre en place une gestion cohérente des milieux aquatiques et de favoriser un développement durable des usages sur le bassin versant du Verdon » (Modification des statuts du PNR Verdon, Délibération du comité syndical du 10 juillet 2015).

L'organisation des compétences en matière de gestion de l'eau se voit également modifiée par la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) (n° 2014-58 du 27 janvier 2014). La loi vise à clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file. Parmi les compétences concernées, le législateur attribue au bloc communal (commune, Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCIFP)) une compétence ciblée et obligatoire sur « la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (GEMAPI). Jusqu'en 2013, la GEMAPI était une compétence facultative et partagée entre toutes les collectivités et leurs groupements. Les contours de la GEMAPI concernent les compétences qui ont trait au grand cycle de l'eau et à la prévention des inondations. Les missions qui en découlent s'appuient sur 4 alinéas de l'article L211-7 du Code de l'Environnement : 1° : aménagement de bassin hydrographique ; 2° : entretien de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; 5° : défense contre les inondations et contre la mer (gestion des ouvrages de protection hydraulique) ; 8° : restauration des milieux aquatiques (renaturation, continuité écologique). Au 1er janvier 2018, la compétence GEMAPI sera exercée de plein droit par les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Les compétences des EPCI à fiscalité propre seront alors inscrites dans le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) qui donne une représentation cartographiée de l'ensemble des EPCI du département et en fixe les orientations d'évolution. En effet, les EPCI à fiscalité propre pourront transférer ou déléguer leur compétence à un regroupement constitué en syndicat mixte pour tout ou partie de leur territoire et tout ou partie de la compétence GEMAPI.

Les Syndicats mixtes des PNR porteurs de SAGE ou de contrats de milieux pourront alors se voir confier la GEMAPI en qualité de délégation ou de transfert. Dans le cas d'un transfert, l'EPCI FP confie définitivement la compétence GEMA et/ou PI au syndicat mixte. S'il s'agit d'une délégation, l'EPCI garde le contrôle de la compétence et en confie la prise en charge au syndicat mixte pour une durée déterminée. Ce dernier doit alors faire évoluer son statut pour obtenir le label « Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux » (EPAGE)¹⁶ et prendre en charge l'ensemble des compétences GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

¹⁵ L'Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB) a une mission de coordination et de maîtrise d'ouvrage notamment pour des projets d'intérêt commun, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques.

¹⁶ L'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) assure la maîtrise d'ouvrage locale pour l'ensemble des compétences de GEMAPI à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique.

S'il est aujourd'hui prématuré de se prononcer sur les tendances à venir, plusieurs arguments tendent à supposer un probable transfert ou une délégation de la compétence GEMAPI de l'EPCI aux syndicats mixtes existants : l'échelle du bassin versant est considérée comme la plus pertinente pour gérer les milieux aquatiques et prévenir les inondations, les missions exercées par les syndicats de bassin versant se sont rarement limitées à la compétence GEMAPI, les structures existantes possèdent une connaissance historique de leur bassin-versant et des compétences appropriées, la complexité de la constitution de nouvelles structures aux périmètres cohérents et/ou dotées de moyens suffisants pourrait décourager leur démantèlement.

Ces procédures institutionnelles de gestion de l'eau sont donc soumises aux évolutions législatives. Si elles contribuent à la gestion intégrée de l'eau en coordonnant les informations qui permettent aux acteurs de l'eau d'agir en tenant compte des différents usages et activités liés à l'eau, elles ne constituent pas des outils suffisants pour mettre en place une gestion participative de l'eau telle que décrite en début de document.

Des démarches et actions participatives complémentaires

En complément de ces outils contractuels de gestion de l'eau, des expérimentations de démarches ou actions participatives sont mises en place par différents acteurs sur le périmètre du Parc, selon des formes et objectifs variés¹⁷.

La diversité des initiatives participatives et des contextes d'émergence ne permet pas de dresser une tendance uniforme d'opérationnalité. Voici tout de même quelques éléments de constats, non exhaustifs, qui correspondent aux grandes tendances observées sur ces territoires.

Les démarches participatives engagées sur le territoire d'un Parc, que ce soit par le syndicat mixte du PNR, les collectivités territoriales, les structures gestionnaires, les associations ou les collectifs, correspondent essentiellement à des actions d'information et de sensibilisation du public, voire de consultation et dans de plus rares cas de concertation, qui ne débouchent que très rarement sur une négociation avec l'ensemble des participants.

Les actions d'information et de consultation sont, la plupart du temps, adressées au grand public, alors que les démarches de concertation intègrent dans leur conception les représentants de collectivités territoriales d'usagers et des services de l'Etat uniquement, selon une gouvernance similaire à celle des SAGE et contrats de milieux.

La décision finale revient, quoiqu'il arrive, aux autorités compétentes, et intègre parfois une phase de négociation avec les acteurs qui se sont préalablement concertés sur le sujet en question.

Les actions participatives menées par les associations et collectifs sont, dans la majorité des cas, ouvertes au grand public y compris lorsque ce sont des actions de concertation. Ces initiatives volontaires prennent des formes diverses et variées et sont plus ou moins en lien avec le syndicat mixte du Parc, selon les contextes.

Pour concevoir et mettre en œuvre les démarches participatives, les chargés de mission « eau » travaillent parfois en collaboration avec le service éducation à l'environnement du Parc et/ou s'appuient sur des relais locaux que peuvent être des associations ou collectifs et notamment les Amis du Parc ou assimilés, les Conseils de Développement (CDD) et les Centres Permanents d'Initiatives pour l'Environnement (CPIE). Ces instances entretiennent des liens différents avec les syndicats mixtes des PNR, qui varient selon les territoires. Elles ont des statuts différents et des missions spécifiques qui convergent toutes sur la participation citoyenne.

¹⁷ Un recensement (non exhaustif) des actions et démarches participatives entreprises dans les PNR du Sud-Est, est disponible dans la thèse de M. Ferraton (à paraître, décembre 2016).

Le tableau suivant synthétise les caractéristiques de ces trois instances et leur lien avec les PNR :

Instances/ Caractéristiques	Amis des PNR	CPIE	CDD
Création	Généralement lors de la phase de préfiguration des projets de PNR	Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (CIANE) en 1972	Loi Voynet de 1999 Créés par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique
Administration et fonctionnement	Association à but non lucratif (loi du 1er juillet 1901)	Association labellisée pour 10 ans renouvelables	Lieu de débat Organisation libre, travaux sur saisine de la collectivité territoriale ou par auto saisine
Composition	Un président, des bénévoles et parfois un salarié et des services civiques, stagiaires... Propre à chaque association	Equipe salariée et bénévoles	Pas figée Un président, souvent une équipe d'animation, et des bénévoles représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs
Objet(s) de leur mission	Liés au projet de territoire des PNR	Entrée environnementale du développement durable	Instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales
Valeurs	Promotion de la citoyenneté et des démarches participatives Complémentarité avec le PNR (normalement)	Humanisme Promotion de la citoyenneté et des démarches participatives Respect de la connaissance scientifique	Démocratie participative dans les politiques locales
Domaines d'activités	Liés à la charte du parc Information, sensibilisation Animation de démarches participatives	Sensibilisation et éducation de tous à l'environnement Accompagnement des territoires Programmes spécifiques selon les territoires (participation citoyenne, recherche-action, etc.)	Liés aux projets de territoire Participation citoyenne
Types d'utilisateurs	Tout public	Élus et collectivités territoriales Scolaires et établissements éducatifs Acteurs socio-professionnels Habitants	Tout public
Lien avec le PNR	Objectif initial : soutenir la création du PNR Lien variable selon les PNR Généralement complémentaire	Disparate selon les territoires Indépendant (souvent prestation)	Disparate, lié aux politiques régionales notamment Peut être saisi par le syndicat mixte ou auto-saisine sur un projet Siège dans les instances décisionnelles
Leur(s) réseau(x)	Confédération nationale des Amis des PNR Groupement des Amis des PNR du Sud-Est	L'Union nationale des CPIE L'Union régionale des CPIE	Coordination nationale des conseils de développement Association Territoires citoyens (l'association des Conseil de développement et des démarches participatives de PACA)

Tableau 3 : Principales caractéristiques des Amis des PNR, CPIE et CDD

Les liens développés entre ces acteurs et les syndicats mixtes des parcs dépendent des contextes et encore une fois il n'est pas possible d'en proposer une lecture linéaire.

Toutefois, il faut préciser que les politiques régionales, entre autres, influent considérablement sur cette structuration territoriale. Par exemple, la Région PACA mène une politique volontariste d'appui à la structuration de Conseils de développement dans les PNR. Elle finance jusqu'à 30 000 € leur fonctionnement et 15 000 € leur programme d'actions. L'Association Territoire Citoyens soutient leur création et l'Agence Régionale pour le Développement Local (ARDL) accompagne leur structuration et leur mise en réseau.

Des CDD accompagnent donc les projets de territoire des PNR de PACA et ceux en phase de préfiguration, sous des formes et postures variées.

Quant aux Amis des Parcs ou assimilés, s'ils ont pu être particulièrement actifs lors de la phase d'émergence des PNR, leur dynamique semble aujourd'hui s'affaiblir sur certains territoires au profit d'autres structures disposant d'un appui financier pour leur fonctionnement.

Il n'y a donc pas de tendance uniforme dans la mise en œuvre de la gestion participative de l'eau dans les PNR, celle-ci doit respecter les spécificités locales de chaque territoire.

A partir de ce constat, un échantillonnage de PNR dans le Sud-Est de la France a été choisi, en lien avec les travaux de thèse associés. Quatre parcs ont été retenus. Ils présentent des situations distinctes vis-à-vis de la gestion participative afin de voir comment elle est mise en pratique selon les contextes.

Voici une présentation succincte de leur contexte vis-à-vis de la gestion participative de l'eau. Le carnet méthodologique et pratique intègre des fiches expériences sur la gestion participative de l'eau sur ces territoires.

Tableau 4 : Situation du PNR de Chartreuse face à la gestion participative de l'eau

Principaux enjeux « eau » du territoire	Méconnaissance du réseau souterrain (massif karstique) Faible capacité de stockage sur les parties sommitales du massif Gestion de l'aquifère principal (plaine des deux Guiers)
Moyens humains	1 temps complet sur 3 ans (thèse CIFRE) Encadrement par le chargé de mission environnement du PNR Suivi par le vice-président « eau » Des stagiaires
Outils de gestion sur le territoire du PNR	3 contrats de milieux : Guiers-Aiguebelette, Lac du Bourget, Grésivaudan
Engagements de la charte favorables à la gestion participative de l'eau	Axe 2 « Protéger et valoriser ensemble et au quotidien les patrimoines de Chartreuse » Orientation 2-3 « Gérer les ressources naturelles de montagne au plus près des besoins actuels tout en préservant le capital patrimonial » Mesure 2-3-1 « Considérer la ressource en eau comme un capital pour le massif »
Mise en pratique	Participe aux instances de gestion de l'eau sur le territoire Montage de l'observatoire participatif de l'eau en Chartreuse-Guiers Coordination de la démarche de labellisation Rivière Sauvage Actions participatives sur l'eau menées par les Amis du Parc
Atouts	Missions d'expérimentation et d'innovation Partenariat avec le Syndicat Interdépartemental d'aménagement du Guiers et de ses Affluents (SIAGA) Travail en étroite collaboration avec les Amis du Parc Mise en place d'une dynamique locale avec les pêcheurs essentiellement Une stratégie « eau » du PNR Des moyens humains dédiés Limites du PNR situées sur plusieurs têtes de bassin-versant
Contraintes	Multitude d'interlocuteurs sur l'eau Pas de stratégie « eau » à long terme (difficulté pour pérenniser les projets) Intérêts variables des acteurs pour la participation citoyenne et son rôle dans la gestion de l'eau
Volonté d'impliquer davantage les citoyens dans des projets ou actions liés à l'eau	Oui
Besoins pour le faire	Une volonté politique affirmée Des moyens humains et financiers à court et moyen termes Des acteurs relais volontaires

Tableau 5 : Situation du PNR du Luberon face à la gestion participative de l'eau

Principaux enjeux « eau » du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Quantitatif : gérer la rareté de la ressource (donné prioritaire par les acteurs locaux) - Qualitatif : pollution diffuses et ponctuelles (STEP et rejets industriels) notamment sur le Calavon - Gestion des inondations
Moyens humains	3 personnes (Equivalent à Temps Plein- ETP) en charge de l'eau au syndicat mixte (1 chargé de mission, 1 chargé d'étude, 0.5 technicien rivière + 0.5 Natura 2000)
Outils de gestion	<ul style="list-style-type: none"> 1 SAGE (animation PNRL) - périmètre réserve de Biosphère 1 contrat de gestion (animation PNRL) - périmètre réserve de Biosphère 1 contrat de rivière : animation Syndicat Intercommunal de la Rivière du Calavon Coulon 5 contrats de canaux (animés par des ASA)
Engagements de la charte favorables à la gestion participative de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuer à la mise en place du Réseau NATURA 2000 (Objectif A.1.10) - Protéger et gérer de façon cohérente l'eau et les rivières (Objectif A.2.3) - Améliorer la qualité de l'eau et de l'assainissement (Objectifs B.2.8 et B.2.9) - Mobiliser le Parc sur les projets agricoles structurants pour le territoire (Objectif C.1.3) - Sensibiliser, éduquer le public au territoire et au développement durable (Objectif D.1.1) - Mettre à profit la réalisation des objectifs pour rechercher des pratiques participatives (Objectif D.2.1)
Mise en pratique	<p>Investi depuis 1990 sur l'aménagement et la gestion des cours d'eau et la préservation des milieux aquatiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Animation SAGE du Calavon et mise en œuvre du contrat de rivière Calavon en partenariat avec le SIRCC (inventaire zones humides, étude espace de mobilité, suivi qualité, bilan et évaluation...); - Animation du projet de schéma de gestion coordonnée du bassin du Largue et de la Laye (mobilisation des acteurs, animation et coordination de l'étude); - Animateur de la démarche Natura 2000 sur le Calavon; - Assistance technique à maître d'ouvrage : syndicat du Marderic (poste chargé d'étude mis à disposition), poursuite des actions « milieux naturels » du contrat de rivière du Calavon (plan de gestion zones humides, castor et sites à fortes valeurs patrimoniales), communes (Céreste pour gorges de l'Encreme, etc.); - Maître d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretiens sur l'Aiguebrun (plus d'actualité à ce jour) - Aide à la structuration du syndicat de gestion de l'Eze (syndicat structuré à ce jour) - Peu d'actions participatives « citoyennes » engagées sur l'eau (Recueil de témoignages Regards et paroles d'habitants sur le Calavon afin d'alimenter la révision du nouveau SAGE et du Contrat de Rivière du Calavon). <p>Donc actif dans une gestion de l'eau concertée représentative mais pas engagé dans une gestion participative « citoyenne ».</p>
Atouts	<ul style="list-style-type: none"> - Missions d'expérimentation et d'innovation - Historique de gestion sur le territoire : bonne connaissance des problématiques et enjeux locaux - Moyens humains dédiés - Coordinateur d'une démarche partenariale - Partenaire pertinent/légitime et identifié par les acteurs du territoire - Pas de pressions de lobbying
Contraintes	<ul style="list-style-type: none"> - Périmètre du parc non hydrologique mais 1 bassin-versant inclus dans le périmètre de la réserve de Biosphère dont le PNRL assure l'animation et la coordination - Evolutions législatives à venir (GEMAPI notamment) - Accaparé par des lourdeurs administratives - Opérationnalité et financement des postes soumise aux subventions publiques avec des visions à court terme (max 3 ans) - Champs d'intervention divers : sollicitations extérieures multiples, diverses et variées
Volonté d'impliquer davantage les citoyens dans des projets ou actions liés à l'eau	Oui
Besoins pour le faire	<ul style="list-style-type: none"> De temps (maturation du projet, mise en place, formulation, temps de maturation pour chacun, valorisation de la démarche) De méthodologie innovante, expérimentale et originale (lien avec des performances culturelles et expressions artistiques) De relais locaux fiables qui respectent un cadre général donné, ce dernier restant à définir avec les partenaires

Tableau 6 : Situation du PNR des Préalpes d'Azur face à la gestion participative de l'eau

<p>Principaux enjeux « eau » du territoire</p>	<p>Château d'eau du littoral ouest méditerranéen Qualitatif : Gestion des pollutions, notamment des STEP, des ANC et des phytosanitaires Quantitatif : Population de plus en plus importante et prélèvements également : <i>quid</i> de la disponibilité de la ressource ? Des impacts sur les milieux des activités de pleine nature ? Solidarité amont-aval : des bénéficiaires vers les protecteurs Gestion globale concertée</p>
<p>Moyens humains</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 personne en charge du patrimoine naturel, de l'eau et de l'éducation à l'environnement (recrutement en janvier 2015 d'un chargé de mission EET). - 1 personne à 80% pour le Conseil de Développement pour accompagner l'association dans ses missions. 20% de son temps 2015 ont été alloués à l'action sur l'Estéron.
<p>Outils de gestion sur le territoire du PNR</p>	<p>3 SAGE : Siagne (SIIVU de la Haute Siagne), Verdon (PNR du Verdon), Nappe et Basse-vallée du Var (Conseil Général des Alpes Maritimes) 3 contrats de rivière : Cagne (Conseil Général des Alpes Maritimes), Verdon PNR du Verdon), Var (Conseil Général des Alpes Maritimes). 1 bassin-versant orphelin : l'Estéron</p>
<p>Engagements de la charte favorables à la gestion participative de l'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Article 8 – Gérer les 6 bassins versants et les milieux aquatiques des Préalpes d'Azur - Article 9 – Connaître pour conserver et valoriser le vaste territoire karstique des Préalpes d'Azur - Article 25 – Faire découvrir les Préalpes d'Azur au jeune public par l'éducation au territoire et au développement durable à l'échelon local - Article 26 – Sensibiliser les habitants et usagers du territoire à la fragilité des patrimoines - Article 30 - Mobiliser le levier de la coopération interterritoriale et des partenariats, s'engager résolument sur une gouvernance élargie
<p>Mise en pratique</p>	<p>Pas d'action majeure sur l'eau jusqu'en 2015 : <ul style="list-style-type: none"> - Porter à connaissance, conseil et appui technique aux collectivités territoriales - Participer aux instances de gestion de l'eau sur le territoire <p>Le Conseil de Développement s'est investi en 2015 sur la gestion participative de l'eau sur le bassin-versant de l'Estéron : action de concertation pour partager l'état des lieux et faire émerger les enjeux et des pistes de propositions pour ce bassin versant.</p> </p>
<p>Atouts</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Missions d'expérimentation et d'innovation - Partenariat avec le Conseil de Développement - Travail en concertation avec les partenaires compétents dans ce domaine - Rôle d'accompagnement aux communes et de sensibilisation/éducation
<p>Contraintes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire pas défini en fonction des limites hydrologiques - Absence de moyens financiers importants - Pas de moyens humains spécifiques à la thématique de l'eau - PNR récent et acteurs de l'eau déjà existants sur le territoire - Niveaux d'« ambitions » différentes en fonction des acteurs / relativité des enjeux et problématiques.
<p>Volonté d'impliquer davantage les citoyens dans des projets ou actions liés à l'eau</p>	<p>Oui</p>
<p>Besoins pour le faire</p>	<p>Pas de réponse</p>

Tableau 7 : Situation du PNR du Vercors face à la gestion participative de l'eau

Principaux enjeux « eau » du territoire	Qualitatif : effluents agricoles et pastoralisme, assainissement (ANC notamment), Quantitatif du fait de la nature karstique d'une partie du territoire et de l'inégale répartition des précipitations sur le territoire Morphologie des cours d'eau
Moyens humains	3 personnes en charge de l'eau au syndicat mixte (dont 1 à temps partiel depuis 1 an) + 1 personne employée par l'APAP chargée du volet agricole (à temps partiel).
Outils de gestion sur le territoire du PNR	2 SAGE 4 contrats de rivière
Engagements de la charte favorables à la gestion participative de l'eau	Axe I : Préserver, restaurer et mettre en valeur les patrimoines et les ressources du Vercors 1.1.4. Préserver et gérer durablement la ressource en eau et les milieux aquatiques Axe III. Faire participer les acteurs, les partenaires et les habitants Axe 6 : Impulser les démarches participatives et renforcer l'implication des territoires et collectivités du Vercors.
Mise en pratique	- Animation du contrat de rivière VEP - Des commissions thématiques en cours de refonte pour évoluer vers des commissions géographiques - Projet de groupes de travail « citoyens » pour alimenter les commissions géographiques. - Membre de certaines CLE mais participation faible (manque de temps) - Peu d'actions participatives « citoyennes » engagées sur l'eau - Des actions surtout d'information et de sensibilisation du public Donc actif dans une gestion de l'eau concertée représentative mais pas engagé dans une gestion participative « citoyenne ».
Atouts	- Missions d'expérimentation et d'innovation - Historique de gestion sur la partie karstique du territoire du parc : bonne connaissance des problématiques et enjeux locaux - Moyens humains dédiés - Partenaire identifié sur la thématique de l'eau par les acteurs du territoire ? - Partenariat avec le CPIE
Contraintes	- Exclusivement investi sur l'animation et la coordination du contrat de rivière au détriment d'une mission de coordination sur l'ensemble du massif - Organisation actuelle du contrat de rivière (maitres d'ouvrages éclatés) entraîne des lourdeurs administratives et une perte d'efficacité - Pas d'entité unique à l'échelle du PNR : bassins de vie déconnectés du fait des caractéristiques karstiques du massif et des enjeux différents - Subventions difficiles car BV pas jugé prioritaire par l'agence de l'eau - Evolutions législatives (GEMAPI notamment) réinterrogent le rôle PNR sur l'eau - Territoire pas défini en fonction de limites hydrologiques - Absence de fiscalité et de ressources propres - Peu impliqué jusqu'à présent sur le reste du territoire en matière de gestion de l'eau
Volonté d'impliquer davantage les citoyens dans des projets ou actions liés à l'eau	Oui
Besoins pour le faire	- Plus de temps disponible sur l'élaboration de démarches participatives : implique de revoir la structuration du contrat de rivière et d'obtenir l'accord et le soutien des décideurs. - Des outils et méthodes

Les informations fournies par ces fiches montrent que les PNR s'approprient les modes d'intervention sur la gestion de l'eau en fonction du contexte historique, institutionnel, politique, social local. Il est alors possible de rejoindre le propos de N. Milot (2009) selon lequel il convient d'appréhender la participation publique comme un construit, où les objectifs, le rôle et le pouvoir des acteurs doivent être envisagés en fonction d'une variété de réponses possibles de la part des collectivités locales.

Il ressort de cette considération, que si les approches et dispositifs élaborés par l'Etat permettent d'institutionnaliser des procédures collaboratives, incontournables de la gouvernance environnementale, celles-ci ne suffisent pas à créer les conditions d'une gestion participative de l'eau telle que décrite dans ce guide.

Les PNR semblent être des acteurs légitimes et pertinents pour mettre en œuvre des démarches participatives citoyennes complémentaires des dispositifs institutionnels, pour plusieurs raisons :

- leur projet de territoire englobe des objectifs d'expérimentation et d'innovation, paramètres indispensables à la gestion participative,
- leur syndicat mixte s'est constitué dans une logique partenariale autour d'objectifs partagés englobant la gestion de l'eau et la participation publique,
- l'équipe technique du syndicat est au service de ces objectifs avec une mission transversale de coordination,
- leur territoire est concerné par des dispositifs de gestion de l'eau qui agissent sur une participation représentative uniquement.

La gestion participative de l'eau engagée à l'échelle du territoire d'un Parc, correspond davantage à une gestion globale territorialisée qu'à une gestion par bassin-versant telle que mise en place par les procédures institutionnelles. Ce changement d'échelle intégratif permet d'optimiser la dissémination des expériences et l'évolution des comportements à une échelle plus large. Il doit être pensé dans le respect des engagements de chaque acteur et la mutualisation et complémentarité des efforts. La gestion globale territoriale ne remet pas forcément en cause la gestion par bassin mais l'englobe.

Pour que cette complémentarité soit efficiente et efficace il faut notamment :

- que l'ensemble des acteurs reconnaissent leur intérêt,
- qu'ils soient en capacité de le faire,
- qu'ils s'accordent sur les objets, objectifs et conditions de sa mise en œuvre (qui devront être suivis et ajustés chemin faisant),
- que leurs champs d'actions s'alimentent réciproquement.

Ce contexte *a priori* favorable à la gestion participative de l'eau se co-construit donc avec l'ensemble des acteurs selon différents paramètres, propres à chaque territoire. Il n'est toutefois pas garant de la collaboration entre les acteurs, celle-ci étant difficilement prévisible.

S'il n'est pas possible de décréter que les acteurs vont participer, l'objectif est de créer les conditions optimales de cette participation.

C'est en tout cas l'objectif poursuivi par ce guide, qui, au vu de la situation actuelle des PNR sur l'eau, les encourage à envisager la gestion participative comme « l'étoile du Nord » leur indiquant la direction à suivre. Un leitmotiv commun qui guidera le cheminement réflexif et opérationnel de ces territoires dans une approche expérimentale, itérative et évolutive.

Cette perspective requière un certain nombre d'habilités sociales et cognitives de la part des acteurs. Il est alors intéressant de comprendre plus précisément ce qui est attendu des techniciens des PNR vis-à-vis de la gestion participative de l'eau.

2.3 LE ROLE D'UN TECHNICIEN DE PNR DANS LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'EAU

La rédaction du tableau suivant s'appuie sur diverses expériences qui ont contribué à façonner l'analyse, la compréhension et la prise de recul sur la mise en œuvre de la gestion participative de l'eau :

- une analyse introspective d'animation de démarches participatives menées pendant la thèse pour les Amis des PNR,
- des réflexions et analyses issues d'observations menées lors de l'accompagnement des PNR dans l'expérimentation de démarches participatives,
- de connaissances et compétences acquises au cours de formations spécifiques conduites par Philippe Barret de Geysler et Guillaume Tixier de l'IFMAN,
- d'éléments issus de la lecture du guide pratique du dialogue territorial de P. Barret, 2012,
- de la participation aux trois journées collectives de 2015, dans le cadre du dispositif « Osons Agir pour la participation et la concertation en Rhône-Alpes », porté par l'Union Régionale des CPIE,
- de la participation à la journée sur l'élaboration participative des documents de gestion organisée par le Conservatoire des Espaces Naturels Rhône-Alpes en décembre 2015,
- de la journée d'échanges de pratiques participatives, organisée par le CPIE Savoie Vivante.

Tableau 8 : Le rôle d'un technicien de PNR dans la gestion participative de l'eau

Compétences techniques requises pour la gestion participative de l'eau	Agir avec le milieu (gestion équilibrée) Agir pour le milieu (gestion patrimoniale) Agir avec les citoyens
<p>Parce que la gestion participative vise une approche intégrée de la gestion de l'eau, les acteurs doivent répondre conjointement aux objectifs d'une gestion équilibrée, patrimoniale et participative.</p> <p>« Dans le cas d'une gestion équilibrée, le gestionnaire doit « agir avec le milieu », c'est-à-dire comprendre les équilibres naturels et s'assurer de leur respect dans son action visant à promouvoir les usages économiques. Dans le cas d'une gestion patrimoniale, le gestionnaire agira pour le milieu en privilégiant la fonction naturelle, si besoin au détriment de toutes les autres fonctions, en particulier pour les milieux dits « remarquables » (B. Charnay, 2010). La gestion patrimoniale est employée par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (RMC) à propos de la préservation des aquifères stratégiques pour l'alimentation en eau potable (dits alors « patrimoniaux ») et pour d'autres usages anthropiques de demain.</p> <p>Dans le cas d'une gestion participative, le gestionnaire agira avec les citoyens en leur permettant de « s'exprimer, se responsabiliser face à l'utilisation des ressources, prendre des décisions et susciter des initiatives » (Inforressources, Focus N°1).</p>	
Missions générales attendues des techniciens dans les contrats de travail¹⁸	Planifier et élaborer le projet sur l'eau dont il a la charge Le mettre en œuvre L'évaluer Encadrer/ animer la concertation et la coordination entre les acteurs et les interventions Mener une expertise technique Conseiller, suivre et accompagner les communes adhérentes et les professionnels
<p>Ces missions impliquent une double posture : celle d'expert technique d'un projet et celle d'animateur de la concertation. Ces deux postures semblent en théorie contradictoires puisque la posture de technicien/ chargé de mission implique d'être au service du projet et celle d'animateur de la concertation d'être au service du dialogue exclusivement et donc dans une situation de neutralité vis-à-vis du projet.</p> <p>Dans la pratique, il est tout à fait possible de jongler avec ces deux « casquettes », mais cela relève d'une véritable compétence. L'important est, dans un premier temps, d'avoir conscience de cet impératif et de sa plus-value pour le projet, de le faire valider par les décideurs et connaître aux participants.</p> <p>Lorsque le technicien du PNR est l'animateur de la concertation, il est préconisé qu'une autre personne du Parc vienne représenter les intérêts de l'organisation en participant aux réunions.</p> <p>La clarification de son positionnement permettra à l'animateur de mieux conduire le dialogue entre les participants et de légitimer sa posture. Cette légitimité peut s'acquérir et se perdre chemin faisant en fonction des réussites et des erreurs commises.</p>	

¹⁸ Ces missions correspondent à celles que l'on retrouve sur les contrats de travail des techniciens des PNR de Chartreuse, du Luberon, des Préalpes d'Azur et du Vercors, vis à vis de l'eau. Elles ne sont pas exhaustives ni limitatives et ne prennent pas en compte, à ce jour, la compétence GEMAPI.

**Compétences sociales et cognitives
requisies pour animer
une démarche participative
en faveur de la gestion de l'eau**

- Conviction à la participation citoyenne
- Connaissance suffisante de la problématique
- Capacité à la prise de recul
- Autorité, affirmation de soi (prendre sa place sans empiéter sur celle de l'autre)
- Esprit d'ouverture (par rapport à l'objet et aux parties prenantes)
- Etre à l'écoute des autres, attitude empathique
- Tolérance (accepter la parole de l'autre)
- Polyvalence
- Objectivité, neutralité
- Multi-partialité (être ouvert aux besoins des uns et des autres)
- Indépendance (ne pas prendre parti ni à partie)
- Ne pas porter de jugement
- Gestion du stress
- ...

Il semblerait que le technicien doive rassembler les caractéristiques d'un être humain complexe tel que défini par Edgar Morin, « *qui réunirait les vertus des différents âges : il conserverait les curiosités et interrogations enfantines, les aspirations juvéniles de fraternités et d'accomplissement de soi, l'endossement de responsabilité de l'adulte, le discernement de la maturité, l'expérience de la vieillesse* » (E. Morin, 2004, in P. Barret, 2012.)

Comme tout être humain, le technicien a ses propres émotions, sentiments, positions, face au problème en question. En tant que chargé de mission du projet, ceux-ci sont influencés par les intérêts de son organisation (dans ce cas le PNR). En tant qu'animateur de la concertation, il doit s'en détacher pour être le plus neutre et transparent possible, être à l'écoute des parties et faciliter le dialogue avec équité.

**Rôle principal en tant qu'animateur
de la concertation¹⁹**

- Orchestrer le dialogue entre les participants pour parvenir à un accord qui permette de résoudre le problème en question
- Amener les personnes à avoir une compréhension complète de leur réalité et ainsi à produire leur bon diagnostic (compréhension mutuelle des besoins de chacun)
- Faire le lien entre les instances de dialogue et les instances décisionnelles (J-M Dziedzicki)
- Etre garant du cadre dans lequel va évoluer la concertation
- Ne peut pas être garant du résultat de la concertation qui dépend tout autant des parties prenantes
- Rechercher des solutions équilibrées qui préservent l'essentiel de chacun des participants

¹⁹ D'après P. Barret, 2012.

<p>Principaux atouts</p>	<p>Une offre de la participation sur le territoire induite par la charte notamment</p> <p>Un recrutement du technicien basé sur des compétences d'animation et de médiation parallèles à la conduite de projet</p> <p>L'existence de piliers pour renforcer cette mission : gestionnaires, élus, associations spécialisées dans la participation (Conseil de Développement, CPIE, Amis du Parc, etc.)</p>
<p>Problèmes rencontrés</p>	<p>Un manque de reconnaissance de la part des supérieurs hiérarchiques de cette double posture et de la complexité à la mettre en œuvre</p> <p>Un manque de légitimité à être reconnu comme acteur de l'eau (variable selon les contextes)</p> <p>Un manque de temps induit globalement par plusieurs facteurs : lourdeurs administratives inhérentes à leur mission, amplifiées par un fonctionnement croissant par appel à projet selon les cas, une exigence des autorités publiques d'agir rapidement sur des actions prioritaires, une multiplicité des domaines d'intervention, etc.</p> <p>Un manque de méthodes et d'outils</p> <p>Des contrats de travail à durée déterminée privilégiant une approche à court terme.</p>
<p>Solutions proposées</p>	<p>Si le PNR porte un outil contractuel de gestion de l'eau :</p> <p>Créer des instances citoyennes qui alimentent le processus décisionnel et opérationnel du contrat et disséminer l'expérience aux autres démarches contractuelles du territoire</p> <p>S'appuyer sur les acteurs-ressources du territoire (Amis du Parc, CDD, CPIE...)</p> <p>Si le PNR ne porte pas d'outil institutionnel de gestion de l'eau :</p> <p>Agir sur la gestion participative de l'eau exclusivement, à l'échelle du territoire du PNR, en s'appuyant sur les acteurs-ressources existants (Amis du Parc, CPIE, CDD ...), dans la complémentarité des démarches institutionnelles établies sur le territoire</p>

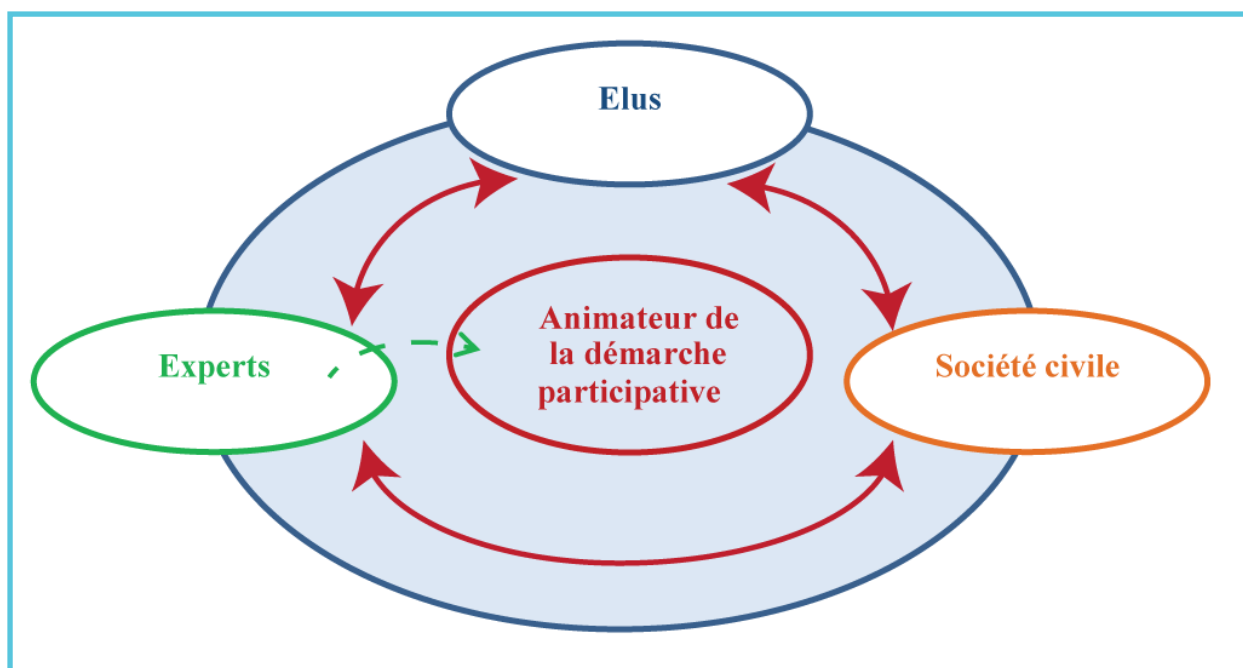


Figure 12 : Changement de posture du technicien d'un PNR pour animer une démarche participative
(Repris et adapté de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), 2012)

Le technicien du PNR recruté à la fois en qualité d'expert et d'animateur de la concertation, doit, le temps de l'animation de la démarche, quitter sa posture d'expert pour se mettre au service de la dynamique collective exclusivement. Ce changement de posture (Figure 12) vise à le positionner comme un facilitateur du dialogue entre les élus, la société civile et les experts, afin d'assurer la co-construction du projet.

Au besoin, il peut faire intervenir ponctuellement sa posture d'expert sur une question précise, à condition que ce changement de posture soit rendu transparent auprès du groupe. Qu'il soit dans une posture d'expert ou d'animateur de la démarche participative, les deux visent la réussite du projet.

Ce carnet théorique a montré que la gestion participative de l'eau est une approche complexe englobant des savoirs, savoir-faire et savoir-être. L'objectif est d'impliquer les citoyens dans les processus de gestion, en **les informant, consultant et concertant** et en intégrant leur contribution au **processus décisionnel** et dans des **actions issues de la décision**.

Sa mise en œuvre est partie intégrante de la législation européenne et nationale sur l'eau. Elle se traduit principalement par des modèles institutionnels développés par l'Etat qui tendent à cadrer les pratiques de concertation adressées aux représentants d'usagers. Parallèlement, une pluralité de démarches participatives émerge à l'initiative d'une diversité d'acteurs, motivés par des objectifs variables (lesquels peuvent évoluer au cours de la démarche).

Face à cette complexité et au caractère expérimental de toute démarche participative, les acteurs sont en quête d'outillage pour faciliter leurs interventions en la matière. Le système actoriel de la gestion de l'eau étant lui aussi très complexe, il est indispensable que l'ensemble des institutions engagées dans la gestion intégrée de l'eau, agisse de manière globale et concertée. Dans cet objectif, les Parcs naturels régionaux peuvent être des acteurs pertinents pour favoriser l'expérimentation de démarches participatives, complémentaires aux outils institutionnels de la gestion de l'eau. Justifiée par leur projet territorial notamment, l'implication des PNR en la matière doit poursuivre sa quête de légitimité face à des acteurs détenant des compétences légales dans la gestion de l'eau. Pour accroître leur légitimité les PNR doivent expérimenter des dispositifs participatifs avec et pour les institutions de l'eau et diffuser leurs expériences. Le carnet méthodologique et pratique livre des retours d'expériences de PNR ayant expérimenté la gestion participative de l'eau dans des contextes variés, chaque situation étant spécifique.

Les savoirs théoriques fournis à travers ce premier carnet du guide sont considérés comme des prérequis nécessaires au développement des savoir-faire et savoir-être liés à une approche participative, ceux-ci étant aussi dépendants des capacités sociales et cognitives des acteurs. A partir de l'acquisition de ces savoirs, des méthodes et des outils pour impliquer les citoyens, expérimentés par quatre PNR du Sud-Est, peuvent être livrés aux lecteurs comme autant de pierres à l'édifice de chacun, lesquelles seront soumises à l'adaptation et à l'appropriation des acteurs, selon le contexte de mise en œuvre, les objectifs poursuivis et les moyens à dispositions. Quels que soient les méthodes et les outils utilisés, ils ne peuvent pas décréter la participation des acteurs, l'objectif étant de créer les conditions pour qu'elle soit optimale dans le contexte donné.



BIBLIOGRAPHIE ET WEBOGRAPHIE

Références communes aux deux carnets

- BARRET P., 2012, *Guide pratique du dialogue territorial – Concertation et médiation pour l’environnement et le développement local*, Editions de l’Aube, 231 p.
- FISHER R., URY W., PATTON B., 1982, *Comment réussir une négociation*, Seuil, 272p.
- FONDATION DU ROI BAUDOIN, 2006, *Méthodes participatives – un guide pour l’utilisateur*.
- GOURGUES G., 2015, *Synthèse des ateliers territoriaux*.
- GRAND LYON, 2006, *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projets*.
- GUIDE DE L’EAU 2013-2014, 2013, Edition Johanet, 1000 p.

Webographie

- www.comedie.org
- www.eaurmc.fr
- <http://institutdelaconcertation.org/Ressources>
- www.geyser.asso.fr
- www.parcs-naturels-regionaux.fr
- <http://eau.amidesparcs.fr/>
- www.urcpierhonealpes.fr
- www.eaufrance.fr
- www.gesteau.eaufrance.fr
- GWP 22/07/2013 : <http://www.gwp.org/en/ToolBox/ABOUT/IWRM-Plans/>
- <https://www.robvq.qc.ca>

Références de ce carnet théorique

- ARNSTEIN S., 2007, *A Ladder of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35-4, 216-224.
- BACQUE M-H., 2005, Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux Etats-Unis et politique de la ville en France. In Bacqué M-H. et al., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La découverte, coll. Recherche, Paris, p. 81-99.
- BEURET J-E, 2006, *La conduite de la concertation, pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources*. L’Harmattan.
- BEURET J-E, PENNANGUER S., TARTARIN F., 2006, D’une scène à l’autre la concertation comme itinéraire. *Natures Sciences Sociétés* 2006/1 (Vol. 14), p. 30-42.
- BERNARDI B., 7 avril 2008, *L’opposition entre représentation et participation est-elle bien formée ?* laviedesidees.fr.

- BREUX S., BHERER L. et COLLIN J.-P., 2004, Les mécanismes de la participation publique à la gestion municipale. Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM), Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société. Document produit dans le cadre des travaux portant « *Vers une gouvernance participative et une gestion efficiente* », 106 pages.
- BULETTI N, UTZ S., EJDERYAN O., GRAEFE O., LANE S., REYNARD E., 2014, *Définitions et mise en œuvre des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau, résultats d'une enquête auprès des services cantonaux responsables de l'aménagement des cours d'eau*, Projet ESPACE.
- CHARNAY B., 2010, *Pour une gestion intégrée des ressources en eau sur un territoire de montagne. Le cas du bassin-versant du Giffre (Haute-Savoie)*. Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Savoie (E.D. SISEO), 365 pages.
- COLLECTIF REN/RNT, 2013, *Nature biodiversité tous concernés ! Guide méthodologique – impliquer les citoyens dans la préservation de la biodiversité*. Éditions Réseau École et Nature, Réserves Naturelles de France.
- COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2013, *Etudes et documents « Eau, milieux aquatiques et territoires durables 2030 », Synthèse de l'exercice de prospective*, 52 pages.
- DEMBELE A., 2007, *Historique, origine et mise en oeuvre du concept de gestion intégrée des ressources en eau*, AgroParisTech, 14 pages.
- DZIEDZICKI J-M, 2015, Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation. In *Participations* 2015/3 (N°13), De Boeck Supérieur.
- FIORINO D.J., 1996, Environmental policy and the participation gap. In W. Lafferty et J. Meadowcroft, *Democracy and the environment: problems and prospects*, Ed. Cheltenham, Brookfield, Edward Elgard, p. 194-212.
- FONDATION 2IE, 2010, *Manuel technique de gestion intégrée des ressources en eau*, 141 pages.
- GHIOTTI S., 2006, Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement Durable et Territoires*, Vol 6, [En ligne], 10 février 2006.
- GHIOTTI S., 2007, *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*. CNRS Editions, Paris, Espaces et Milieux, 246 pages.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2000, Integrated Water Management. Comité technique consultatif, *Tac Background Paper n°4*, Stockholm, 80 pages.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2009, Better Resources management. Greater resilience today, more effective adaptation tomorrow. 5th World Water Forum: *perspectives on water and climate change adaptation*. Istanbul.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP et RESEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSIN, 2009 - *Manuel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau par Bassin*.
- GOURGUES G., 2012, Avant-propos : Penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique. *Maison des Sciences de l'Homme, Cairns, Quaderni*, 2012/3 - n° 79, p. 5-12.
- HABERMAS J., 1978, *L'Espace public* [1962], Paris, Payot.
- HANSOTTE M., 2013, Conception de la scène publique selon M. Hansotte. Extrait de Mettre en œuvre les intelligences citoyennes – une méthodologie de Majo Hansotte, Majo Hansotte, *Le monde selon les femmes*. p. 16.

- HERITIER S., 2010, Participation et gestion dans les parcs nationaux de montagne : Approches anglo-saxonnes. *Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research* Vol. 98-2010, p. 161.
- INFORESSOURCES *Integrated Water Resources Management (IWEM): a way of sustainability*. Focus No 1, 2003. (en ligne) URL: http://www.inforesources.ch/pdf/focus1_f.pdf
- JOLIVEAU T. (2001). La participation à la décision territoriale : dimension socio-géographique et enjeux informationnels d'une question politique. *Géocarrefour - Revue de Géographie de Lyon*, vol.76, n°3/2001 : *Les territoires de la participation*, p. 273-279.
- LASLAZ L. (coord.), 2010, Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus de participation, *Revue de géographie alpine*, n° 98-1.
- LATOUR B. (1989). *La science en action*. Editions La Découverte, Paris, 451 pages.
- MANIN B., 1996, *Principes du Gouvernement représentatif*, Calmann Lévy 1995, Flammarion, Champs.
- MILOT N., 2009. – Institutionnaliser la collaboration : Planifier le recours aux approches collaboratives en environnement. *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, Volume 9, numéro 1.
- PERIBOIS C., 2008. - *Etudes des variables conditionnant l'utilisation de l'information géographique pour la participation publique locale*. Actes du Colloque International de Geomatique et d'Analyse Spatiale - SAGEO, 20-23 Juin 2005, Avignon, France, 22 pages.
- PERIBOIS C., 2008, *Usages de l'information géographique dans la gestion participative du territoire. Regards croisés en France, en Belgique et au Québec*, Thèse de doctorat de Géographie, Ecole doctorale d'Angers, (CARTA) / UMR 6590 ESO.
- REY- DEBOVE J. et REY A., 1993, « Participation », *Le Nouveau Petit Robert*, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française.
- RICHARD-FERROUDJI A, 2008. – *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*. Thèse doctorat de sociologie, GSPM, UMR G-Eau.
- SERROI B., BARBON J.L., BESANCENOT F., FERRATON M., HOBLEA F., 2013. - *Collaboration Territoires, Université et participation citoyenne : « l'Eau entre mémoire et devenir »*, programme sur la gestion intégrée de la ressource en eau dans les PNR du Sud-Est. *Actes du Colloque international pluridisciplinaire et plurisectoriel : « Les recherches-actions collaboratives : Une révolution silencieuse de la connaissance »* - AIFRIS, 27-29 mai 2013, Dijon.
- TEXTE OFFICIEL de Création du réseau régional des conseils de développement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2006.
- THIBAUD A., LEQUIN M., TREMBLAY M., 2000, *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.
- TOLLIS C., 2012, *Bien gérer les « espaces de nature », une éthique du faire-avec*. Thèse doctorat de géographie, Laboratoire PACTE- Territoire de Grenoble.
- VANDERHULST P., CAUBERGS L., PEETERS B. et MARLEYN O., 2003, Empowerment, un apprentissage social. *Document conceptuel : résultats de la recherche-action par ATOL-South Research*, 30 pages. URL : <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppmefr/6empowermentapprentissagesocial.pdf>
- WILCOX D., 1994, *The Guide to Effective Participation*. Partnership Books, Brighton UK, 65 pages. URL: <http://www.partnerships.org.uk/guide/>

Retrouvez ce guide en téléchargement sur
www.eaurmc.fr

Mélanie Ferraton
06 16 31 55 52
melanie.ferraton@gmail.com

Groupement des Amis des Parcs naturels régionaux du Sud-Est
1, rue Charles Hérold
38380 Saint Laurent du Pont

06 33 90 43 29
contact@amisdesparcs.fr
www.eau.amisdesparcs.fr

Septembre 2016

Crédits photos : Laboratoire Edytem, les Amis du Parc de Chartreuse, les PNR de Chartreuse et PNR du Vercors, le conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur, le PNR du Luberon, l'Association Réciprocité Guiers, l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

COMMENT IMPLIQUER LES CITOYENS DANS LA GESTION DE L'EAU ?

Retours d'expériences de Parcs Naturels Régionaux



CARNET THÉORIQUE

La participation des citoyens à la gestion de l'eau s'impose aujourd'hui non seulement en tant qu'injonction réglementaire mais aussi comme profonde aspiration sociale. Cette approche suppose un certain nombre de conditions, de connaissances et de compétences pour pouvoir la mettre en œuvre efficacement.

Ce guide est composé de deux carnets : le carnet théorique et le carnet méthodologique et pratique. Le carnet théorique décrypte les concepts et mécanismes de la gestion participative de l'eau, le carnet méthodologique et pratique s'appuie sur des expériences de démarches participatives menées dans quatre Parcs Naturels Régionaux. Il présente différentes modalités de participation et propose des retours d'expériences détaillés ainsi que des fiches outils.