

Faire de l'action publique une action collective.

Expertise et concertation pour la mise en œuvre des continuités écologiques sur les rivières périurbaines.

Thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme

Laboratoire Eau, Environnement et Systèmes Urbains – Université Paris Est Marne la vallée



Amandine de Coninck

Directeur : Gilles Hubert

Co-Encadrant : José-Frédéric Deroubaix



Résumé

Qu'il s'agisse des politiques de préservation de la biodiversité ou des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, on trouve au cœur d'une pluralité de politiques publiques un objectif de rétablissement des continuités écologiques. La procédure des Trames Vertes et Bleues généralisée depuis le Grenelle 2 de l'Environnement, la transcription de la Directive Cadre sur l'eau dans le droit français¹, enjoignent les collectivités d'identifier et de protéger des corridors écologiques et de rétablir la continuité écologique des cours d'eau. Le rétablissement de ces continuités doit se faire au travers de procédures de planification et d'aménagement du territoire, plus ou moins participatives. Cependant, les débats ne génèrent que marginalement une adhésion des acteurs locaux et une action collective partagée. Dans le cas de rivières fortement modifiées, comme c'est le cas des rivières périurbaines d'Ile-de-France, cette mesure fait même l'objet de controverses quant à la faisabilité hydraulique des restaurations (risques d'assecs et d'inondation) et à leur intérêt en termes de qualité de l'eau. Les maîtres d'ouvrage locaux, censés mener à bien les opérations d'aménagement ou d'arasement des seuils de moulins, vannages et ouvrages au sens large, souhaitent généralement les préserver, en tant qu'éléments importants du paysage et du patrimoine. Les différents acteurs en charge de la gestion de ces rivières, mais également les scientifiques travaillant sur ces rivières (écologues, hydrologues, géographes,...) ne parviennent pas à construire une expertise partagée pour définir les conséquences, bénéfiques ou négatives, de cette restauration écologique.

¹ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE.

Comment la continuité écologique peut-elle dans ces conditions devenir un objet d'action collective locale sur les rivières périurbaines ? Comment organiser l'expertise et la concertation pour engendrer cette action collective ?

Pour répondre à ces questions, nous avons fait l'hypothèse que les controverses autour de l'idée de restauration des cours d'eau, étaient en grande partie structurées par la mobilisation de différents types de connaissances et de représentations pour gérer ces cours d'eau. Il nous a dès lors semblé intéressant de mener, dans deux cas de figure très différents, deux démarches de concertation dans le but de favoriser une confrontation de ces expertises et représentations. Nous avons ensuite observé les effets produits par ces dispositifs sur la construction d'une expertise locale permettant une action collective en vue d'une restauration des continuités.

Dans un cas, nous avons mené une démarche de « modélisation d'accompagnement » sur la rivière du Grand Morin, pour discuter de la restauration de la continuité longitudinale, en mêlant les expertises de chercheurs, d'élus, de représentants de l'Etat et de représentants d'usagers. Dans un second cas, nous avons mené une démarche de « jury citoyens » sur la vallée de l'Orge, visant à débattre de la restauration de la continuité latérale (trames vertes et bleues) avec des gestionnaires (syndicats, techniciens,...), des élus, des représentants d'associations et des citoyens.

Nous avons ainsi confronté des connaissances scientifiques des chercheurs, des connaissances techniques des gestionnaires et des connaissances « profanes » des citoyens. Ces arènes de concertation étaient des lieux privilégiés pour observer les échanges et les possibilités de co-construire des connaissances. Elles nous ont aussi permis d'étudier la mise en œuvre de la continuité écologique au niveau local en zone périurbaine, et d'étudier comment cette politique publique pouvait devenir l'objet d'une action collective entre tous les acteurs concernés.

L'une des limites des évaluations de procédures de concertation existantes, est qu'elles sont souvent relativement synchroniques et donc figées. Elles sont le plus souvent une photographie de ce qui ressort de la concertation et donnent rarement à voir le processus et la dynamique des débats. De même, la concertation a été peu étudiée du point de vue de ce que les participants expérimentaient et de ce qu'ils pouvaient en retirer. Dans cette thèse nous abordons **la question de la concertation du point de vue des acteurs qui y participent**. Nous avons choisi d'explorer les débats et les échanges

entre les participants d'une manière dynamique, afin de voir **comment se forge une action collective**. Nous montrons les moments de négociation et de basculement des points de vue et des positions au fil de la démarche de concertation.

Notre analyse porte à la fois sur un niveau très micro, au plus près des interactions entre les acteurs, sur les dynamiques qui se créent et qui évoluent, sur la confiance qui se construit, ainsi que sur les apprentissages permis. Nous réalisons une comparaison entre les positions des participants avant et après les démarches de concertation. Celles-ci n'étant qu'un moment parmi d'autres de négociation entre les acteurs, notre analyse porte également, à un niveau plus large, sur le lien avec les procédures habituelles de décision et d'action. Nous comparons donc les interactions en situation de concertation et les interactions dans les arènes « habituelles » de l'action publique (la conduite d'un SAGE, la construction d'un plan de gestion). Enfin, nous analysons aussi l'évolution de la définition de la continuité écologique elle-même et de sa mise en œuvre au fil des discussions.

L'hybridation de savoirs produit des connaissances nouvelles mais surtout permet d'explicitier **les valeurs et représentations qui sont derrière ces connaissances**. Les débats révèlent l'attachement des acteurs au cours d'eau, et ils révèlent les aspects politiques de la gestion. Ainsi, les décisions de gestion ne se prennent pas selon de purs critères techniques. Paradoxalement, la confrontation d'expertises, à travers les procédures de concertation, permet d'alterner **des moments de politisation et dépolitisation de cet objet technique qu'est la continuité écologique**. Ces démarches permettent de complexifier l'objet de la discussion (la continuité écologique), de faire émerger des marges de manœuvre qui n'étaient pas apparues. Elles permettent de débattre des incertitudes, de montrer ce qu'on ne sait pas, et donc de (re)poser des choix politiques face aux lacunes de connaissances techniques. Bien que ces procédures ne changent pas fondamentalement le cours de la décision publique, elles permettent un recadrage de la question, une forme de légitimation et d'appropriation de la continuité écologique. Les démarches de concertation restent une parenthèse dans le processus de décision d'effacement d'ouvrages, mais elles influencent ce processus en permettant de construire une certaine confiance entre les participants et en changeant le collectif. En ce sens on peut dire qu'elles facilitent l'action collective, en transformant un objet technique en objet socio-technique.