

## Elaboration et mise en œuvre des projets de renaturation : la quête de l'improbable consensus

Catherine Carré\*, José-Frédéric Deroubaix<sup>1</sup>, Jean-Claude Deutsch<sup>1</sup>,  
Jean-Paul Haghe<sup>2</sup>, Bernard de Gouvello<sup>3</sup>,  
Nadia Belaïdi<sup>2</sup>, Aude Charrier<sup>1</sup>

\* Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, chercheur au LADYSS,  
associée au LEESU- Université Paris Est, carre@univ-paris1.fr

<sup>1</sup> LEESU - Université Paris Est

<sup>2</sup> PRODIG

<sup>3</sup> CSTB, chercheur détaché au LEESU - Université Paris Est

*“But if restorations offer us the opportunity to become reconnected with nature (...) what kind of relationship do we have with the things that we restore? This is an important issue to take up given the question of what will motivate the production, maintenance, and preservation of restored landscapes”.*

Andrew Light, *Healing Nature, Repairing Relationships: Landscape Architecture and the Restoration of Ecological Spaces*, ed. R. France (Cambridge, MA: The MIT Press, 2004).

Au cours de l'année 2008, les travaux portant sur l'action collective autour des projets de renaturation des petites rivières urbaines, avaient conduit à interroger la catégorie même de renaturation. Nous appuyant sur l'exemple de la Bièvre, de l'Orge et du Grand Morin, nous avons montré comment la référence à la renaturation des rivières urbaines était progressivement apparue dans le discours des acteurs qui participent à leur gestion. Nous avons montré comment la référence à la renaturation ne constitue pas pour autant un référentiel de l'action publique. Par référentiel de la renaturation, nous entendons un ensemble d'objectifs et de démarches d'aménagement sur lequel chacun s'accorde pour construire une action de gestion. Les discours savants sur ces questions renvoient à un ensemble de pratiques et de projets hétérogènes. Quant à la réglementation, qu'elle soit européenne ou nationale, elle affiche bien la restauration comme un objectif mais sa définition est renvoyée à un processus de négociation entre acteurs à l'échelle de chaque masse d'eau. Dans ces conditions, les actions de « restauration » et les programmes de « réhabilitation », plutôt que de s'inscrire dans un ensemble cohérent de problèmes et de solutions, apparaissent comme le produit d'enjeux et d'opportunités politiques spécifiques à chaque cours d'eau étudié.

L'année 2009 a été le moment de dépasser le cadre de l'Ile de France pour évaluer si la renaturation renvoie également, à l'échelle nationale, à des pratiques hétérogènes et à des logiques de négociation propre à chaque cours d'eau. Si la pluralité des objectifs et des projets est également de mise à l'échelle nationale, on fait néanmoins le constat d'une « conflictualité » plus ou moins latente dans les projets visant à une « restauration écologique » des milieux aquatiques. Partant de ce constat, toujours dans la perspective d'une recherche de la gestion la plus intégrée possible, nous avons cherché à identifier les rapports entre ces projets de renaturation et les procédures de participation qui existent réglementairement ou qui sont mises en place de manière *ad hoc* par les gestionnaires. Comment les porteurs de projets activent-ils ces procédures pour construire une action collective autour d'un projet de renaturation ? Cette question a été investiguée tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle de l'Ile de France, en concentrant notre attention sur une procédure : celle de la Commission Consultative des Services Publics Locaux, telle qu'elle est actuellement mise en place au Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Orge Aval.

Nous reviendrons donc dans un premier temps sur l'impossible définition d'un contenu positif pour les projets de renaturation à l'échelle nationale. Cette absence de définition positive des projets tantôt qualifiés de projets de restauration, tantôt de projets de réhabilitation, n'empêche pas certains auteurs

de proposer une typologie permettant d'y voir plus clair et de mettre en évidence des tendances dans ce type d'action publique.

Nous discutons dans un deuxième temps des formes de consultation, de concertation et/ou de participation du public dans quelques 25 projets de restauration écologique des cours d'eau à l'échelle nationale. Ce petit tour de France des projets de restauration écologique est complété par une analyse d'une Commission Consultative des Services Publics Locaux mise en place par un syndicat de rivière de l'Ile de France. La recherche permet de révéler les ententes et les griefs qui peuvent émerger autour de ce dispositif qu'on peut considérer comme l'un des plus aboutis en matière de gestion de cours d'eau.

Le troisième temps de ce rapport est consacré à l'évaluation de ces dispositifs participatifs. On propose une évaluation du point de vue de la participation citoyenne mais surtout du point de vue des impacts sur la politique de restauration écologique. La dimension modeste des projets est en effet selon nous étroitement liée avec une utilisation parcimonieuse des procédures de participation, elle-même liée à un risque politique associé à ces projets de voir émerger des « contre mobilisations ».

## **1. Réhabilitation, restauration, revitalisation... L'impossible définition d'un contenu positif aux opérations de renaturation.**

La réintroduction de la nature est une catégorie de plus en plus présente dans les politiques urbaines. L'introduction d'éléments dits naturels dans des petites rivières urbaines suppose *a priori* la définition d'un état de référence. Les travaux dans lesquels ces projets d'introduction ou de réintroduction de la nature sont analysés de manière systématique concluent pourtant à une absence de définition de cet état « initial » de la part de ceux qui portent ces projets. Objectifs des restaurations et états de référence visés, dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), sont le plus souvent déconnectés.

Comme on l'avait déjà constaté dans le cas des petites rivières urbaines de l'Ile de France étudiées au cours de l'année 2008, à l'échelle de la France métropolitaine, les porteurs de projets mettent en avant la recherche d'un bon fonctionnement de l'hydrosystème, plutôt que l'atteinte d'un bon état écologique de la masse d'eau concerné [Adam, Malavoi & Debiais, 2006].

La logique d'action revendiquée est fondée sur l'idée d'une résilience de l'hydrosystème. Cette approche se caractérise toutefois par les mêmes difficultés dans la définition des processus de référence que dans celle des états. Certains auteurs comme Woolsey *et al.* [2007] parlent dès lors d'« image guide » (*guiding image*) ou de *target vision* en anglais.

L'hypothèse que l'on formule est que les difficultés du « retour en Eden » (Morandi, 2009) ne tiennent pas uniquement à la délicate définition scientifique des états ou des processus de référence. Au moins deux autres obstacles empêchent la définition de ces états ou de ces processus de référence. Un premier obstacle est d'ordre économique. Il y a des réalités auxquelles les restaurateurs sont directement confrontés : la pression foncière, ou encore les coûts financiers [Dufour & Piégay, 2009]. Un second obstacle est d'ordre politique : parce qu'elles transforment les paysages vécus par les usagers et les riverains des cours d'eau, ces opérations comportent un risque politique, surtout quand il s'agit de rivières non domaniales.

Sur le terrain, l'analyse de cas montre que la réception des opérations n'est pas toujours positive [Adam, Malavoi & Debiais, 2006]. Outre que la mise en œuvre de certaines mesures se heurte à des pratiques de gestion des rivières bien établies<sup>1</sup>, les mobilisations de riverains et d'usagers incitent les techniciens à la plus grande prudence, tandis que les soutiens politiques peuvent être plus ou moins solides.

---

<sup>1</sup> La conservation ou la réintroduction d'embâcles, par exemple, s'oppose encore au principe d'entretien tel qu'il est prescrit par le Code de l'Environnement [Piégay, Bornette & Lamouroux, 2009].

Faut-il imputer ce risque de contre mobilisation à un simple déficit d'information<sup>2</sup> ? L'analyse que nous faisons est que cette conflictualité latente renvoie à un problème de gouvernance des cours d'eau bien plus global. Ces actions de renaturation généralement conduites sans appui scientifique [Wohl *et al.*, 2004], qui associent très peu usagers et riverains, ou leurs représentants associatifs et élus, souffrent d'une absence de définition d'objectifs et de dispositif d'évaluation, qui les condamnent pour le moment à n'être pas autre chose que des « projets vitrines ».

### **Une pluralité d'objectif et un déficit d'évaluation**

Le travail de recensement réalisé par B. Morandi dans le cadre du projet IWRM-Net Forecaster (2009) permet d'avoir une vision un peu systématique des projets réalisés ces dernières années<sup>3</sup>. 597 sites ou opérations déclarées ont été repérées dans le cadre de ce projet comme relevant du domaine de la restauration de rivière. Elles se répartissent sur l'ensemble du territoire métropolitain à l'exception de la région Corse, territoire pour lequel aucun projet n'est recensé. La Région Rhône-Alpes possède de loin le plus grand nombre de projets recensés ; viennent ensuite la Franche Comté et la Haute Normandie avec une cinquantaine de projets. Toutes les autres régions comptent moins de 30 projets. La Picardie n'en compte qu'un.

Les disparités géographiques se doublent d'une grande hétérogénéité dans la nature des projets. D'après la classification proposée par H Piagey et B. Morandi (Piagey, Morandi, 2009), on peut distinguer 5 grands types de projets de restauration qui vont de :

- la restauration écologique incluant par exemple le relèvement des débits minimums, le remodelage et/ou le reméandrage du chenal, le rétablissement de la continuité sédimentaire, le plantage de roselières, la suppression de seuils, les dispositions foncières visant à réguler l'usage des sols...
- l'intervention sur les habitats piscicoles comprenant la construction de seuils et de caches, l'implantation de frayères...
- la restauration de la capacité d'écoulement et la gestion des risques intégrant la suppression d'embâcles, la stabilisation du profil en long par construction d'infrastructures telles que les seuils et contreseuils, le curage du chenal, les travaux sur berges qu'ils fassent appel au génie végétal ou au génie civil...
- la restauration de patrimoine bâti qu'il s'agisse du maintien des terrasses agricoles, des seuils et des siphons...
- la valorisation à des fins récréatives ou touristiques : construction de passerelles, de sentier...

S'il était encore besoin, la démonstration de l'hétérogénéité des projets de renaturation semble cette fois bien faite.

Ainsi que le montre la figure suivante empruntée à B. Morandi (Morandi, 2009), les actions de restauration hydraulique représentent 52% du total des mesures contre seulement 30% pour celles relevant du domaine de la restauration écologique.

Alors qu'on pouvait s'attendre, transformations réglementaires obligent (article 5 de la DCE, Loi sur les Milieux Aquatiques) à une évolution des conceptions de la restauration vers une approche centrée sur le bon état et le bon fonctionnement des écosystèmes, les premiers résultats globaux avancés par B. Morandi soulignent au contraire le maintien d'anciennes conceptions fondées sur le bon écoulement et la protection des biens et des personnes. Une augmentation des actions hydrauliques, plus rapide que celle des mesures écologiques, est même d'après lui notable.

Cette confusion des genres est encore plus nette lorsqu'on interroge les porteurs de projets sur leurs motivations. Les écarts entre les mesures réalisées et les motivations déclarées. D'après Morandi

---

<sup>2</sup> La compréhension du rôle des annexes hydrauliques dans la régulation des crues nécessiterait notamment des campagnes d'information [Boon, 1997].

<sup>3</sup> Le travail repose sur une analyse bibliographique et des apports volontaires sur le site Geo Riv.

toujours 54 % des sites ou opérations ne répondent à aucun objectif clairement défini. La mise en relation des types de mesures mises en œuvre et des types de pressions auxquels les mesures sont censées répondre est tout aussi éloquente du point de vue du flou qui entoure les finalités de l'action. Pour 62% des opérations, les pressions ne sont pas définies.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner devant le peu d'évaluations entreprises. Du point de vue de la biologie des milieux aquatiques, on peut citer une myriade d'indicateurs aujourd'hui largement employés en France : Indice Biologique Global Normalisé (IBGN), Indice Poissons Rivières (IPR), Indice Biologique Diatomées (IBD), l'Indice Biologique Macrophyte en Rivière (IBMR) ou encore le Système Evaluation Qualité Biologique (SEQ-BIO) apparaissent dans la plupart des études de qualité des milieux aquatiques. Dans le domaine de l'évaluation physique on peut citer le SEQ Physique.

Sur les 597 sites ou opérations recensées par B. Morandi, 199 disposent au moins d'un élément d'évaluation. Cependant, il faut encore distinguer les outils d'évaluation scientifique (état initial, suivi scientifique, sites témoins) des éléments d'évaluation technique. Le nombre de ces derniers conduit à s'interroger sur les objectifs réels de l'évaluation. Il est plus que plausible que ce n'est pas tant la conséquence écologique que l'on cherche à évaluer à l'aide d'outils scientifique que la réalité et la viabilité des travaux réalisés grâce à des suivis techniques.

Quand aux indicateurs et paramètres relatifs aux impacts socio-économiques, ils sont quasi inexistant, alors que la littérature n'est pas forcément avare sur le sujet (Bazin & Barnaud, 2002 ; SER, 2004 ; Woolsey *et al.*, 2007 ; Ledard *et al.*, 2001). Cette absence traduit bien la conception dominante de l'évaluation du bon état des milieux aquatiques centrée sur les bénéfices écologiques et absolument pas sur les implications culturelles et sociales de l'action (Steyaert et Ollivier, 2007).

Au terme de ce tour d'horizon des projets de renaturation en France, on se trouve bien dans l'impossibilité de définir un contenu positif à ce type de projets. Un principe d'opposition semble émerger des retours d'expériences analysés : aux projets de nature proprement hydraulique s'opposent à une importante série de projets intégrant au moins une mesure de restauration écologique. Dans ces conditions, et alors que la réglementation évolue dans le sens d'une incitation et parfois même de contraintes de plus en plus forte sur les gestionnaires pour l'adoption de mesures de restauration écologique, il est urgent d'analyser les problèmes de gouvernance qui se posent dans les choix de gestion à l'échelle des cours d'eau. Ces problèmes de gouvernance nous les avons étudiés en analysant les formes de participation des usagers et des riverains adoptées à l'occasion de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets.

## **2. La participation des usagers aux projets de renaturation : des formes de participation « minimalistes ».**

En matière de renaturation, quelle sont les pratiques de participation adoptées ou développées par la puissance publique pour associer les riverains et les usagers des cours d'eau à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets ? Existes-ils des « scènes » dans lesquelles se donne à voir une volonté pdes élus, s'expose un savoir-faire technique des services publics locaux et s'expriment des doléances des citoyens ?

### **2.1 Un tour de France des pratiques participatives autour des projets de renaturation.**

Pour répondre à ces questions nous avons effectué une enquête auprès de seize structures porteuses de projets de renaturation, dont la liste se trouve en annexe 1. Parmi les « scènes de participation » évoquées, certaines ont la particularité d'être informelles : elles ne sont pas l'objet d'une réglementation ou leur dimension publique étaient loin d'être évidente. A ce stade de l'analyse nous avons pris le parti de les recenser car elles relèvent malgré tout d'une forme d'association du public et elles révèlent, en tout état de cause, un problème de gouvernance attaché à ces projets si particuliers que sont les projets de renaturation de cours d'eau. Le tableau 1 récapitule les principales caractéristiques des pratiques visant à associer des publics :

	Principaux textes	Qui a l'initiative	Public visé	Impact
<b>Réunion publique</b>	Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion.	Les réunions publiques sont libres et peuvent avoir lieu sans autorisation préalable.	Aucune restriction, tous les citoyens mineurs ou étrangers peuvent y participer.	Il s'agit d'un lieu d'échange permettant le transfert d'informations. Le public pose des questions et fait part de ses remarques, libre au maître d'ouvrage de prendre en considération ou pas les problèmes soulevés.
<b>Enquête publique</b>	- Loi Bouchardeau du 12 juillet 1983. - Loi sur l'eau du 3 janvier 1992. - Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006) - Décrets d'application	- l'enquête publique de type "Bouchardeau", concerne principalement les opérations susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. - l'enquête publique de droit commun est préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP).	Aucune restriction, tous les citoyens mineurs ou étrangers peuvent y participer.	A l'issue de l'enquête la commission d'enquête rend un rapport au commissaire enquêteur qui se prononce dans un délai de deux semaines. L'avis rendu peut être défavorable et motivé, favorable ou favorable avec réserves.
<b>Traitement au « cas par cas »</b>	Il s'agit d'une pratique non réglementée	Il peut s'agir d'échanges de courriers, de contrats de gestion ou de rencontres entre les techniciens et les particuliers	Ils sont effectués exclusivement auprès des riverains propriétaires	Sauf en cas d'expropriation, de l'avis de propriétaires dépend la réalisation du projet.
<b>Comité de pilotage</b>	Ils ne sont pas réglementés (hormis certaines instances tels que les comités de pilotage des zones classées Natura 2000, sont régis par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006).	Lors de lancement de projet, il y a toujours un Comité de Pilotage, crée afin d'en assurer le suivi. C'est un organe composé de responsables organisationnels de la maîtrise d'ouvrage. Il agit de façon autonome mais doit rendre des comptes au Comité Directeur. A la fin du projet le comité est dissous.	Ce sont les maîtres d'ouvrages qui décident de la composition du comité. On y retrouve souvent des élus ou représentant de chaque échelon administratif concerné, le chef de projet, le directeur général des services, des spécialistes du droit, le bureau d'étude ayant fait les études de faisabilité	Le comité prend les décisions stratégiques sur le plan de la communication, fait le choix des partenaires. Il valide les étapes des travaux et émet des avis consultatifs.
<b>Réception de chantier</b>	Il s'agit d'une pratique non réglementée.	Organisée par la structure porteuse	On y accède par invitation expresse de la structure qui l'organise. Sont conviés les riverains concernés, la police de l'eau, certaines associations de protection de la nature, de pêche, les élus locaux...	Elles n'ont qu'une valeur informative et communicative.

<b>Enquête individualisée</b>	Il s'agit d'une pratique non réglementée	Sorte de traitement au cas par cas mais prenant la forme d'une enquête. La grille d'entretien est définie par la structure porteuse.	Effectuées auprès des riverains propriétaires exclusivement	Les décisions ne sont pas segmentées en fonction des parcelles, les résultats sont mis en commun pour la décision finale.
<b>Réunion locale</b>	Il s'agit d'une pratique non réglementée	Les structures porteuses peuvent décider de mettre en place ces réunions plus localisées que les réunions publiques.	Elles s'adressent aux riverains ou plus spécifiquement aux propriétaires exclusivement.	Ce sont les « groupes de pilotage » qui se prononcent sur l'intérêt privé et collectif des ouvrages à effacer.

*Tableau 1 : Caractéristiques des dispositifs de participation, selon les personnes interviewées*

Les réunions publiques sont des modalités de concertation avec le public systématiquement appliquées pour établir un contact entre le maître d'ouvrage et le public. La fréquence des réunions est une donnée aléatoire mais une réunion est généralement tenue en amont du projet puis à la fin des travaux pour faire un bilan. Quant à l'enquête publique, c'est une étape obligatoire de la procédure de Déclaration d'Intérêt Général ou Déclaration d'Utilité Publique, au titre de l'article L.151-37 du Code Rural. Chacun peut en cette occasion exprimer un désaccord ou formuler une doléance susceptible d'être pris en compte par le commissaire enquêteur qui émet un avis favorable ou défavorable sur le projet au terme de l'enquête.

Ces formes de participation les plus formalisées par le droit ne sont cependant pas envisagées comme des dispositifs susceptibles de permettre la construction collective d'un projet de renaturation. Réunions publiques et enquêtes publiques se déroulent le plus souvent sans public<sup>4</sup>, ce qui n'est d'ailleurs pas, d'après les personnes interviewées, un problème en soi et qui, même, peut être interpréter comme un indice de bon déroulement du projet. Un projet qui vient à l'enquête publique et ne rencontre pas de public serait la preuve que le projet ne soulève pas d'inquiétude particulière. Les autres pratiques de participation sont en revanche davantage valorisées par les structures porteuses. Les réunions locales sont présentées comme des lieux permettant une plus grande consultation. Elles permettent au fil du projet de constituer des « groupes de pilotage » qui suivent les plus motivés. Ces traitements particuliers et informels semblent « donner plus de résultats » que les réunions publiques plus larges. Afin d'élever la réflexion sur les bonnes approches à adopter il faut que les acteurs soient représentatifs des parties en conflit ou directement impliqués dans les enjeux du conflit.

D'autres méthodes complémentaires sont utilisées par les maîtres d'ouvrages désireux d'organiser des échanges avec les acteurs concernés par les projets :

- La participation aux assemblées générales des associations permet par exemple de faire passer directement l'information et de maintenir un flux d'information durant la mise en œuvre des projets. Elle permet également des échanges avec les bases des associations constituées par les adhérents, souvent exclus des dispositifs comme le comité de pilotage.
- Les expositions sur les projets permettent de toucher un public plus large. Lorsqu'une permanence est assurée en marge de l'exposition, les riverains peuvent être renseignés sur les questions qui les préoccupent. Un cahier des charges est généralement mis à disposition des visiteurs pour leur permettre d'exprimer leur point de vue sur le projet.
- La discussion directe avec les associations permet parfois de faire émerger des solutions alternatives au projet de départ. Sur les problématiques de reconnexion d'annexes hydrauliques par exemple,

<sup>4</sup> Sur la question de la participation aux enquêtes publiques et de l'absence de public on pourra consulter (Blatrix, 1999).

certains projets sont abandonnés après consultation des associations de protection des oiseaux qui souhaitent laisser certains bras déconnectés du lit afin de ne pas détruire des lieux de nidation.

Le tableau 2 donne une vision synthétique de la manière dont ces différents outils sont mis à profit en fonction des projets envisagés et des conflits qu'ils peuvent permettre de réduire :

Nature du projet	Conflits potentiels	Dispositifs de participation utilisés
<b>Reméandrage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- refus des propriétaires qui ne veulent pas perdre de terrain</li> <li>- qui assure l'entretien des plantations</li> <li>- opposition des associations de protection de l'environnement sur l'abattage des arbres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion publique</li> <li>- enquête publique</li> <li>- traitement au cas par cas ou enquête individualisée</li> <li>- réception de chantier</li> <li>- comité de pilotage</li> </ul>
<b>Réouverture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- peur des risques d'inondation</li> <li>- modification du paysage à faire accepter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion publique</li> <li>- enquête publique</li> <li>- exposition du projet</li> </ul>
<b>Reconnexion hydraulique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- refus des associations de protection des oiseaux qui veulent préserver les habitats</li> <li>- refus des propriétaires qui ne veulent pas perdre de terrain</li> <li>- opposition des associations de protection de l'environnement sur l'abattage des arbres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion publique</li> <li>- enquête publique</li> <li>- traitement au cas par cas</li> <li>- discussion directe avec les associations</li> </ul>
<b>Effacement de seuil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- refus des propriétaires et usagers qui ne veulent pas voir leur paysage modifié</li> <li>- peur des risques d'inondation</li> <li>- érosion des berges des propriétaires</li> <li>- alimentation des étangs ou biefs privés</li> <li>- changement des espèces de poissons</li> <li>- valeur patrimoniale de l'ouvrage</li> <li>- nuisances sonores dues à l'accélération du débit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion publique</li> <li>- enquête publique</li> <li>- traitement au cas par cas ou enquête individualisée</li> <li>- comité de pilotage</li> <li>- réunions locales</li> <li>- participation aux assemblées générales des associations</li> </ul>

*Tableau 2 : Répartition des dispositifs selon les projets de renaturation*

On remarque que les problèmes d'effacements nécessitent de recourir à un plus grand nombre d'outils « participatifs » que les autres configurations. Au vu des multiples obstacles qu'ils rencontrent les syndicats ont manifestement redoublé d'efforts pour mettre en place des scènes de participation.

Les entretiens réalisés avec les représentants des structures qui portent les projets révèlent en fait une conflictualité latente propre à ces projets de renaturation qu'il s'agit de circonscrire à l'aide de dispositifs plus ou moins participatifs. Pour le dire de façon provocatrice, il s'agit presque toujours de « faire parler pour mieux faire taire » les oppositions éventuelles (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001).

Cette conflictualité latente renvoie à cinq grands types d'oppositions possibles : une contestation émanant des associations naturalistes, une opposition des associations de pêche locales, une opposition de la Ligue de Protection des Oiseaux, une mobilisation des riverains appréhendant des nuisances sonores, un changement du paysage ou une atteinte à leur droit de propriété, une revendication de la part des usagers et des riverains craignant une perte de valeur patrimoniale des ouvrages existants sur le cours d'eau.

Cependant, on ne peut réduire ces outils participatifs à leur seule fonction stratégique. Le développement de ces outils permet parfois d'enclencher un processus d'institutionnalisation de

scènes de participation qui vont perdurer au-delà du seul projet pour lequel les aménageurs y ont recours.

## **2.2. Monographie d'une Commission Consultative des Services Publics Locaux en Ile de France**

Afin de compléter ce tableau des pratiques participatives dans le domaine de la renaturation et de comprendre quels types de scènes participatives pouvaient être construites à l'échelle des territoires de gestion, nous avons concentré notre attention sur un dispositif spécifique, assez original à l'Ile de France, la Commission Consultative des Services publics Locaux (CCSPL) mis en place par un syndicat de rivière le Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Orge Aval (SIVOA). Nous présentons tout d'abord le cadre réglementaire qui sert de base au fonctionnement de ces CCSPL et montrons ses spécificités par rapport au dispositif relativement proche des conseils de quartier, qui ont fait l'objet de davantage d'analyses critiques.

Les CCSP ont été instituées par l'article 26 de la loi ATR<sup>5</sup> (Administration Territoriale de la République) en 1992. Devant le peu de succès qu'elles ont rencontrés, elles ont été réintroduites dans le paysage de la concertation dix ans plus tard, par la loi Vaillant de 2002, via les Commission Consultative de Services Publics Locaux.

L'article 5 de cette loi rend leur création obligatoire au-delà de certains seuils de population : « *Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les EPIC de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 10 000 habitants créent une CCSPL pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière* ». En ce qui concerne la composition et la nomination des membres la loi de 2002 reste très imprécise.

Elle précise cependant qu'elle doit comporter :

- Des membres de l'assemblée délibérante désignés dans le respect de la représentation proportionnelle.
- Des représentants d'associations locales nommés par l'assemblée délibérante (associations d'usagers, de défense de l'environnement) sur proposition du président (L. 2143-4 et L.5211-49-1 du CGCT).

En fonction de l'ordre du jour et sur proposition du président, la commission peut inviter toute personne dont l'audition lui paraît utile. Le nombre de représentant n'est donc pas fixé par la loi. Malgré l'obligation de création de ces commissions pour les communes de plus de plus 10 000 habitants, elles sont encore très méconnues comparé aux conseils de quartiers.

Les conseils de quartiers ont acquis un cadre légal avec la loi Vaillant<sup>6</sup> cependant des pratiques similaires existaient déjà auparavant. Après sa reconnaissance juridique le nombre de conseils de quartier s'est grandement multiplié. Les Conseils de Quartiers sont sans doute les dispositifs que les municipalités privilégient au détriment des CCSP, les élus conservant une très grande emprise sur ces dispositifs participatifs ainsi « concédés ».

Le tableau 3 présente les caractéristiques de ces deux dispositifs :

---

<sup>5</sup> Loi INTX9000102L n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>6</sup> Loi INTX0100065L n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.



	Pincipaux textes	Qui a l'initiative	Fonctionnement	Public visé	Impact	Nombre
<b>CQ</b>	Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité	Les CQ sont obligatoires pour les villes de plus de 80 000 hab et facultative pour les villes de 20 000 à 80 000 hab.	Fonctionnement établis par le maire.	A la discrétion des élus	Avis consultatif	Bien qu'ils n'aient pas été dénombrés de façon officielle, la quasi-totalité des villes de plus de 80 000 habitants (49) se sont pliées à la contrainte légale et de nombreuses villes moyennes ont également créées des conseils de quartier
<b>CCSP</b>	Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité	Les CCSP sont obligatoires pour les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 hab et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 10 000 habitants. Par contre, la collectivité doit être délégante.	La CCSP établit ses propres règles de fonctionnement.	A la discrétion des élus cependant les associations qui le souhaitent peuvent candidater	Avis consultatif	Nombre indéterminé

Tableau 3 : Description juridique des conseils de quartier et des CCSP

Ce tableau permet de mettre en évidence les caractéristiques communes et celles qui distinguent les deux dispositifs. Ils ont tout d'abord en commun le fait d'avoir été institués par la même loi. Pourtant de nombreux conseils de quartier ont été constitués même dans les villes où ils n'étaient que facultatifs. Dans les deux cas ceux qui y participent ne peuvent que formuler un avis consultatif ; la CCSP n'a donc a priori pas plus de pouvoir que les conseils de quartiers pour influencer la politique locale. La composition des CCSP est cependant *a priori* plus large, chaque acteur concerné pouvant y avoir accès par une simple demande écrite au Président de la commission. A l'inverse, les membres des Conseils de Quartiers sont désignés par le conseil municipal après appel à candidatures. Les CCSP sont donc plus accessibles. De plus, elle établit son propre fonctionnement.

Enfin, il est à noter un renforcement sensible du pouvoir consultatif des commissions à travers l'obligation faite aux élus de prendre leur avis avant de décider. Ce qui n'est pas le cas des conseils de quartiers<sup>7</sup>. Bien que cette obligation ne soit pas inscrite dans la loi pour les conseils de quartiers il faut

<sup>7</sup> « Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la

tout de même relativiser cette distinction en spécifiant que l'obligation de consulter peut prendre la forme d'un engagement solennel du maire, de la pratique ou même d'un accord tacite. En outre les CCSP n'ont l'obligation de se réunir qu'une fois par an, tandis que les conseils de quartiers doivent se réunir au moins trois fois par an.

La différence la plus significative qui pourrait expliquer cet écart est sans doute le champ de compétence de ces lieux de concertation.

Dans les textes la CCSP a pour missions :

- D'examiner chaque année, sur rapport de son Président :
  - le rapport mentionné à l'article L1411-3, établi par le délégataire de service public ;
  - les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visées à l'article L2224-5 ;
  - un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.
- D'être consultée pour avis par l'assemblée délibérante sur :
  - tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante se prononce dans les conditions prévues par l'article L1411-4 ;
  - tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de régie.
- D'informer les usagers sur les services assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation et de traitement des ordures ménagères, en ce qui concerne leur organisation ;
- De recueillir les opinions et suggestions des usagers qui pourraient permettre une amélioration du service ;
- D'émettre un avis sur les projets de modifications ayant une incidence directe pour les usagers, avant leur mise en œuvre.

*Encadré 4 : Les missions de la CCSP*

Les conseils de quartier ont eux vocation à servir de relais entre les administrés et les élus. Ils permettent de faire remonter les attentes des citoyens et de faire simultanément descendre les informations en provenance des élus. Durant les réunions les participants peuvent se saisir de toute question concernant le quartier et faire des propositions sur le quartier ou être saisi pour avis par le Maire.

En ce qui concerne la CCSP, l'obligation de consultation faite au maire porte en fait sur une question plus large et davantage problématique que la « vie de quartier ». La CCSP émet un avis sur les services que la municipalité confie à des tiers par convention de délégation de service public et plus généralement la gestion de l'eau, que les collectivités délèguent en grande partie pour des raisons techniques et financières depuis deux siècles. Elle doit se prononcer sur le fonctionnement de ces services. Par ailleurs, la majorité des membres de la commission peut demander l'inscription de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux. C'est quand on identifie ainsi les différences entre ces deux champs de compétence qu'on comprend mieux la réticence des maires à mettre en place une CCSP qui, même si elle n'a qu'un avis consultatif, peut avoir un réel impact sur la vie politique locale. Alors que leur réel champ d'action soit limité et restreint par la notion même de « consultation » qui les définit (deuxième degré de participation), la multiplicité apparente des prérogatives accordées aux CCSP dissuade les collectivités de les mettre effectivement en place.

---

*commission consultative des services publics locaux prévue à l'[article L. 1413-1](#) » Code Général des Collectivités Territoriales, art. L 1411-4.*

Aujourd'hui, si les conseils de quartiers ont de fait acquis une reconnaissance institutionnelle dans l'ingénierie participative déployée par les collectivités, ils n'échappent pas à la critique. Tout d'abord, les associations, qui s'engagent dans un processus d'expertise se voient reprocher un processus de professionnalisation et de notabilisation qui tend à évincer d'autres acteurs moins institutionnels. En deuxième lieu les séances des conseils laissent place à une succession de rapports, dont les présentations souvent très longues réduisent la place dévolue à la libre discussion accessible de tous et à l'expression d'autres problématiques. Enfin, l'une des plus grandes faiblesses des conseils de quartiers réside dans leur champ de compétences qui d'un point de vue territorial est très limité. Elles ne parviennent pas à dépasser les préoccupations locales qui de façon récurrente occupent les moments de réflexion proposés aux participants (Blondiaux, 2008).

En cela la CCSP paraît être un dispositif davantage propice à une réflexion globale. L'analyse du fonctionnement au concret de l'une d'entre elle dans le domaine de l'aménagement et de la restauration des cours d'eau montre toutefois que, même si elle traite de questions plus générales, à une échelle territoriale plus globale, la CCSP n'échappe pas à certains des reproches adressés aux conseils de quartier.

Créée en 1992, la Commission écologie paysage du SIVOA est devenue la Commission Consultative de Services Publics (CCSP), suite à la loi du 27 février 2002 relative à la Démocratie de Proximité<sup>8</sup>. Elle est animée par le directeur de service urbanisme et milieux aquatiques du SIVOA, qui propose les sujets mis à l'ordre du jour, avec le DGA, le DG et l'élu responsable, qui valident l'ordre du jour. La commission se réunit environ tous les 2 à 3 mois alors qu'elle n'est pas tenue d'avoir un tel rythme de réunions. Tous les projets d'aménagement de la rivière doivent cependant être examinés en CCSP, avant d'être soumis et validés par le bureau.

Les membres de la commission sont sollicités sur l'ordre du jour par convocation. Les sujets abordés sont très large et regroupent divers sujets tels que le bilan annuel de l'activité du SIVOA, les projets d'aménagements, les études sur la qualité de l'eau, les questions d'assainissement, les problèmes d'inondation, la protection des zones naturelles et espèces vivantes et les projets de restauration du cours d'eau. La composition de la CCSP n'a pas changé depuis sa création mise à part les associations nouvellement arrivées dans le cercle de la commission. Les participants sont les mêmes depuis sa création, le nombre des membres augmente progressivement. Font partie de la CCSP quelques élus, essentiellement des associations, et sont invités (mais ne viennent jamais) les représentants de l'Agence de l'Eau, de la Commission Locale de l'Eau (SAGE Orge-Yvette, du Conseil Général. Du côté des membres associatifs la mobilisation que suscite la CCSP est constante et les réunions sont souvent réclamées par les membres. Même s'ils ne se sentent pas impliqués par les sujets des séances, ils sont le plus souvent présents (du moins ils disent l'être dans les entretiens).

Dès sa création, en 1992, l'idée était de faire participer les gens dans un lieu d'information, la Commission écologie paysage a toujours été considérée comme une chambre d'enregistrement pour le SIVOA. « *On montrait des choses déjà abouties mais on n'est jamais arrivé en leur demandant leur avis* »<sup>9</sup>.

Le discours du président est très révélateur sur la façon dont il perçoit le rôle de la commission. Pourtant certains membres n'ont pas le sentiment que la commission n'a toujours été qu'un lieu d'information.

*« Et la raison pour laquelle on était assidu à ces réunions c'est que ces réunions ont été au départ vraiment absolument intéressantes. Elle a vraiment été motrice de la réflexion de ce qui pouvait être fait en protection de la rivière. Et donc au départ plein d'idées sont venues sur la table... Bien sûr le SIVOA avait des personnels compétents qui assistaient à cette réunion mais je peux dire*

---

<sup>8</sup> Loi INTX0100065L n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>9</sup> Entretien avec le directeur du service urbanisme et milieux aquatiques du SIVOA, 6 mai 2009.

*que le débat était tellement ouvert que toutes les grandes idées débattues actuellement on peut dire qu'elles ont tous été traitées à partir de cette commission et dans ces années là »<sup>10</sup>.*

D'après certains responsables associatifs, un changement radical s'opère avec la professionnalisation du syndicat, les réunions se réduisant à une succession de présentations sur lesquelles les participants ont de plus en plus de mal à avoir de prises étant donné la technicité des projets.

*« On a en face de nous des gens qui ont fait des études qui ont des responsabilités et bien évidemment quelque part et c'est certainement vrai ils s'y connaissent bien et les débats associatifs ont plus tendance à gêner aux entourures qu'autre chose »<sup>11</sup>.*

La CCSP fonctionne donc au mieux comme un lieu de proposition mais pas réellement comme un groupe de travail. Quand un groupe de travail doit être créé pour un travail régulier, il est alors séparé de la commission.

Aujourd'hui le changement de statut en CCSP n'a rien changé à son fonctionnement selon le SIVOA. A la commission ne sont toujours présentés que des projets déjà largement formalisés et engagés. Lors des différents entretiens il est apparu clairement l'idée que la commission n'est pour ses membres qu'un lieu d'information. Tous s'accordent pour dire qu'elle n'a aucun pouvoir étant donné son statut de commission « consultative ». Les interviewés expriment le sentiment partagé d'être à la fois *entendu* mais pas *écouté*. Alors que certaines associations déplorent le manque de prise en compte des avis émis pendant la commission, les membres ont l'impression que les relations hors commission sont plus efficaces.

*« Ils ne sont pas à l'écoute de nos revendications. Et pour ce faire nous avons déjà eu des réunions en particulier la pêche avec le syndicat parce qu'au niveau d'une commission telle qu'elle est faite on ne peut pas discuter des problèmes qui nous rapportent »<sup>12</sup>.*

C'est effectivement un fait remarquable car il n'y a jamais eu un seul avis défavorable rendu par la CCSP à un projet présenté. Il n'y a jamais eu de conflit au sein de la CCSP alors que le SIVOA rend compte de conflits à l'extérieur avec quelques interventions virulentes sur le terrain. Le fait que la commission ne soit pas le théâtre des conflits internes ne signifie pas forcément qu'il n'y a aucun problème. Les associations généralistes ont le recul nécessaire pour pouvoir entamer une relation basée sur le dialogue. Lorsqu'une association veut exprimer son mécontentement elle s'adresse directement à un membre du SIVOA. Après chaque commission si un point leur a déplu, c'est à ce contact qu'il s'adresse directement. Des rencontres sont alors organisées hors commission pour pouvoir en discuter.

Mais pourquoi les personnes présentes ne fonctionnent-elles pas de façon conflictuelle dans la CCSP, alors qu'elles peuvent le faire à l'extérieur ?

Les membres associatifs ont une certaine retenue lors des réunions, l'origine de ce comportement provient pour partie de la présence des élus, qui intimide certains membres. Leur participation aux réunions est pour les autres membres de la commission paradoxale : pour les représentants associatifs, leur présence témoigne de l'importance de la commission, et devrait permettre aux associations de faire entendre directement leur voix ; dans le même temps la présence des élus provoque une certaine auto-censure de la part des représentants associatifs.

Les élus pourtant ne sont pas toujours présents, certains déclarent même y assister de moins en moins. Mais l'opportunité d'être connues et entendues donne une raison pour les associations, d'assister aux

---

<sup>10</sup> Entretien représentant d'une association de protection de la nature et de l'environnement, réalisé le 12 mai 2009.

<sup>11</sup> Entretien représentant d'une association de protection de la nature et de l'environnement, réalisé le 12 mai 2009.

<sup>12</sup> Entretien avec le représentant association de pêcheur, 13 mai 2009.

réunions. Les élus se trouvent ainsi dans une position dominante d'autant plus qu'ils sont amenés à trancher des conflits qui opposent fréquemment les associations.

Les préoccupations des acteurs associatifs sont en effet souvent largement indépendantes les unes des autres. Par exemple, la volonté d'imposer des servitudes de passage au profit des pêcheurs n'est portée que par les pêcheurs. On peut cependant scinder ces motivations en deux types particuliers : celles qui sont généralistes et celles plus spécifiques à une cause ou un territoire donné. La conflictualité et la résolution des problèmes dépendent fortement du répertoire d'action (Tilly, 1986) utilisé par les associations, qui lui-même dépend du type d'objet défendu par l'association et du rapport au territoire. Les associations locales (associations de riverain) optent pour des modalités d'action plus virulentes car elles sont directement affectées par les projets. A l'inverse les associations plus généralistes (la LPO par exemple) ont des objectifs de protection à une échelle plus globale et les projets débattus les touchent rarement dans leur environnement direct.

Ce système d'opposition entre associations se retrouvent également sur le terrain de l'expertise. Les entretiens font apparaître une dénonciation réciproque entre ceux qui détiennent un « savoir de proximité » et ceux qui disposent de connaissances spécialisées sur la protection de l'environnement. Les représentants associatifs (environnementalistes) qui revendiquent un véritable « savoir d'expert sachant » ont tôt fait de mettre en cause le « savoir profane » de ceux qui revendiquent d'abord l'expérience vécue du territoire. Les premiers reprochent volontiers aux seconds de ralentir les projets. A l'intérieur même du dispositif s'élèvent donc des conflits entre les acteurs présents, qui reposent cette question de savoir qui détient la légitimité pour défendre une cause et quelle légitimité donne la défense d'un usage.

Dans le cas d'un conflit d'usage, le SIVOA assure parfois la fonction de médiateur comme par exemple dans ce cas relatif à la gestion des embâcles opposant riverains et protecteurs de la nature.

*« On s'est plaint des arbres qui pourrissent qui sont pas abattus et qui sont pas enlevés »<sup>13</sup>*

*« Je peux dire que pour un équilibre écologique il faut toujours laisser des arbres morts.*

*Mais il ne faut pas craindre l'accident non plus. Je pense que le syndicat ne voulait pas prendre de risque et que c'était pas que pour les remplacer. Mais ça reste dommage donc dans les cas où on peut conserver un arbre mort quitte à le sécuriser. Moi à d'autres niveaux en Seine et Marne on a laissé sur pieds des arbres en les réduisant de moitié seulement. »<sup>14</sup>*

Cette fonction de médiation assumée par le SIVOA dans et hors de la commission explique le fonctionnement paradoxal de la commission, à la fois consensuel et conflictuel, à la fois public et se prolongeant pourtant entre certains dans le secret des rencontres officieuses.

Ainsi, quelques soient ces oppositions<sup>15</sup>, la commission continue ainsi d'être nécessaire à la poursuite des intérêts de chacun. Les associations ont chacune le sentiment d'avoir instauré une relation « d'échanges » avec le syndicat. Un des intérêts de la commission est de pouvoir tisser des liens, que ce soit avec les maires, les autres associations ou avec le SIVOA. Chaque association a un contact avec un membre particulier du syndicat. Ce contact leur permet en outre de signaler des événements survenus au niveau local. En général, ces événements sont remontés par les associations soucieuses de se faire entendre par la municipalité et qui espèrent que le SIVOA puisse intervenir en leur faveur et faire pencher la balance lors de la décision municipale. Les associations préviennent également le syndicat des incidents ou anomalies repérés dans le lit de la rivière (chute de pierres qui entravent son

---

<sup>13</sup> Entretien représentant d'une association de riverains.

<sup>14</sup> Entretien, représentant d'une association de protection de la nature et de l'environnement « généraliste ».

<sup>15</sup> Ces oppositions peuvent être très fortes, conduisant certains représentants à nier la légitimité d'associations comme celle des défenseurs des oiseaux à participer à la commission, ainsi que le montre l'extrait d'entretien suivant « Les oiseaux c'est bien beau, mais eux ils ne payent rien. Donc nous on peut avoir quelque chose à dire mais eux n'ont pas leur mot à dire sur les projets de renaturation. Les pêcheurs participent au financement des projets de renaturation car une part de leur droit de pêche est reversée à l'Agence de l'eau. Nous on paye pour la renaturation mais on peut rien dire ! ». Entretien représentant des pêcheurs, 13 mai 2009.

cours, risque d'inondation suite à une forte averse...). Parmi ces échanges on trouve aussi des demandes de conseils.

La commission dans son fonctionnement actuel produit ainsi une « scène participative » qui présente la particularité de fonctionner le plus hors des réunions de la dite commission. C'est dans le fonctionnement tout à fait original de cette CCSPL qu'il faut rechercher à la fois sa légitimité reconnue par tous et la multitude de griefs qui lui sont adressés. Il est ainsi intéressant d'analyser comment est perçue la CCSP selon les acteurs :

➤ Selon les membres associatifs	➤ Selon le SIVOA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les sujets abordés sont vastes mais concernent surtout la qualité de l'eau, l'assainissement, les projets d'aménagements, les questions écologiques etc...</li> <li>• La commission se réunit de moins en moins.</li>   <li>• Elle est considérée comme un lieu d'information mais pas de décision.</li> <li>• Ce n'est pas un lieu de débat (faute de temps), les négociations se font surtout « hors commission ».</li> <li>• Les avis sont notés par le SIVOA mais pas réellement pris en compte. Ils ne pèsent pas dans l'élaboration du projet qui est de toute façon déjà « bien ficelé » lorsqu'il est présenté.</li> <li>• Aucun pouvoir n'est donné à cette commission, cependant les membres associatifs pensent qu'elle est importante car la directrice du SIVOA et des élus y sont présents.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les sujets abordés sont ceux imposés par le statut de la CCSP : tous les sujets qui touchent à la rivière.</li>   <li>• La CCSP se réunit environ tous les deux mois. Fréquence considérée comme supérieure à ce qu'elle est tenue de faire normalement.</li> <li>• Idée de faire participer les gens à travers un lieu d'information, comme chambre d'enregistrement.</li> <li>• C'est un lieu de débat.</li>   <li>• Tous les projets (aboutis) d'aménagement de la rivière lui sont présentés, avant d'être soumis en bureau et validés.</li>   <li>• Les membres sont pleinement satisfaits du fonctionnement de la commission (la demande des acteurs et la fréquentation sont des indicateurs de satisfaction).</li> </ul>

Tableau 5 : La commission vue par les différents acteurs

L'ensemble des membres se dit satisfait de l'existence de cette commission, ils ont conscience qu'il s'agit d'un privilège que de pouvoir y participer et que très peu de collectivités donnent aux associations cette opportunité. Mais dans le même temps, les images que renvoient les responsables du SIVOA et les représentants des associations de son fonctionnement sont pour le moins qu'on puisse dire... contrastées.

Quelle est la « productivité » de ces pratiques de participation que nous venons de décrire ? C'est à l'évaluation des effets de ces dispositifs sur les projets de renaturation que nous procédons dans la troisième partie de ce rapport.

### 3. Ambiguïté de la participation et projets vitrines

A quel genre d'évaluation doit-on alors se livrer sur ces pratiques participatives ? L'évaluation peut être d'au moins deux natures différentes. Une première évaluation relève du point de vue de la participation « citoyenne » ; Une deuxième du point de vue de l'aménagement.

Du point de vue de la participation, l'évaluation consiste à se poser la question du partage du pouvoir de décision entre les protagonistes de ces scènes participatives. Du point de vue de l'aménagement, l'évaluation consiste à s'interroger sur les formes que prennent les projets de renaturation en raison de cette participation inachevée.

### 3.1. L'évaluation du point de vue de la participation citoyenne

Du point de vue de la participation, ce qu'on peut dire de ces pratiques, c'est qu'elles ne sont pas précisément participatives. Qu'il s'agisse en effet des textes juridiques ou de la littérature scientifique, on distingue généralement plusieurs niveaux d'association et de participation du public. Nous les détaillons ici avant de resituer les pratiques observées autour des projets de renaturation en France et en Ile de France.

*L'information, la consultation et la participation active du public* sont les trois « axes » d'action institués par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Ces trois notions renvoient à un degré différent de participation. L'information est une relation unidirectionnelle dans laquelle l'administration produit et fournit des renseignements destinés à « éclairer » les citoyens. La consultation est une relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent leur avis et opinion à l'administration, en retour de leur information. La participation est quant à elle un partenariat entre l'administration et les citoyens, permettant à ces derniers de prendre part à l'élaboration des projets. A l'inverse des deux autres, elle implique un partage du pouvoir.

L'Agence de l'eau du Bassin de Seine Normandie, s'inspirant de ces distinguos, a déterminé quatre niveaux de participation : *l'information, la consultation, la concertation et la participation*<sup>16</sup>. À la différence de la consultation, la concertation n'est pas une simple demande d'avis. Il s'agit plus d'une confrontation entre les parties. Selon l'Agence de l'eau elle implique l'intervention de la population tout au long de la constitution d'un dossier, par l'intermédiaire de structures pérennes ou *ad hoc*. C'est à ce moment que l'on reconnaît aux citoyens un « savoir d'usage ».

La recommandation n° 9 du Conseil Scientifique de l'Agence fait ainsi parfaitement écho à la définition que s'est donnée l'Agence de l'Eau Seine-Normandie de la participation : « Enfin, il apparaît pertinent, pour identifier les enjeux portés par les citoyens ou les usagers en matière de politique de l'eau, de se replacer dans une optique de projets concrets, et de doubler la question “ Que voulez vous dire sur ce programme d'action publique ” par la question supplémentaire suivante “ Que voudriez vous faire ? ” »

Ces définitions renvoient à un certain nombre de travaux en science politique visant à hiérarchiser les formes et les degrés de participation. Le plus célèbre d'entre eux est certainement l'échelle de participation développée par Sherry R. Arnstein (1969) qui distinguait dès 1969 huit niveaux de participation des citoyens. Selon cette échelle l'information et la consultation s'apparenteraient à de la « coopération symbolique », tandis que la participation permettrait un « pouvoir effectif du citoyen ». Force est de reconnaître qu'en la matière qui nous intéresse on est très loin du haut de l'échelle.

Le tableau 6 montre qu'avec les outils participatifs mobilisés dans les projets de renaturation, on est jamais dans le cas d'une « participation active » des riverains et des usagers ; sauf dans le cas réglementaire de l'enquête publique ou dans le cas de la réunion publique considérées par les maîtres d'ouvrages comme inefficaces pour « co-construire » les projets, et par les associations, comme illégitimes parce que trop « tardives » dans le processus de décision. Le cas du comité de pilotage suppose une participation active certes mais suppose également une très forte cooptation des acteurs participants ; quant au cas de figure du traitement au cas par cas, on est de manière évidente dans le régime de la négociation tout entier, voulu par l'aménageur et grandement maîtrisé par celui-ci.

---

<sup>16</sup> Rapport de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, « La participation du public dans les processus de décision liés à l'eau », février 2007, A. Dubosc.

	Information	Consultation	Participation
Communication			
Réunion de chantier			
Exposition			
Enquête d'opinion			
Réunion publique			
Discussion avec les associations			
Enquête publique			
Réunion locale			
Comité de pilotage			???
Traitement au cas par cas avec les propriétaires	<b>Négociation</b>		

**Tableau 6 : Caractérisation des différentes pratiques de participation autour des projets de renaturation des cours d'eau**

### 3.2. L'évaluation du point de vue de l'aménagement.

Si l'on se place du point de vue de l'aménagement, l'évaluation est en revanche beaucoup plus mesurée.

Les entretiens réalisés auprès de structures porteuses de projets de renaturation ont permis de mettre en évidence les multiples contraintes auxquelles elles doivent faire face. Les syndicats évoquent tout d'abord les problèmes de financements et de délais administratifs qui freinent leur volonté de multiplier les projets de renaturation. En effet, les études préalables primordiales s'étalent sur un laps de temps variant d'un à deux ans. De plus, le montage des dossiers loi sur l'eau exigent un temps considérable pour les syndicats dont les moyens, notamment en personnel, sont parfois limités. Pourtant, d'autres raisons entravent selon nous la bonne volonté des syndicats. Ces raisons sont proprement politiques et relèvent de l'intéressement problématique des populations riveraines. C'est principalement pour ces raisons que les projets qui ont la préférence des syndicats sont généralement de petite envergure ou qualifiés de « projets-vitrines ».

Ce terme de projet-vitrine n'est pas seulement utilisé par les structures porteuses de projets de restauration écologique. Il s'agit d'un concept qui revient assez souvent dans le vocabulaire des aménageurs à travers divers documents, rarement officiels.

Dans le sens commun une vitrine est la devanture d'un commerce. Ce mot, couramment employé dans le vocabulaire du marketing, signifie un espace aménagé pour la présentation de produits de manière à inciter les passants à pénétrer dans le lieu de vente. Dans le sens figuré du mot, la vitrine est ce qui permet de représenter une action de manière positive.

Dans la plupart des cas étudiés, les projets de renaturation renvoient bien à la fois au sens propre et au sens figuré. Ils sont élaborés dans le but de devenir une sorte d'étalage des savoirs-faires d'un corps de



métier ou d'une institution. Leur réalisation consiste en une succession d'événements méthodiquement orchestrés.

Les projets de renaturation des cours d'eau ne sont d'ailleurs pas les seuls projets urbains fonctionnant selon cette logique du projet vitrine. C'est la même logique qui semble animer les projets de « quartier-durable » ou d'« éco-quartiers ».

L'ensemble des thématiques environnementales sont effectivement plus ou moins prises en compte. Mais au-delà (ou en deçà) de ces cibles environnementales, il convient de noter que toutes les phases de conception et de réalisation ont été abordées de façon pragmatique en intégrant, dès le démarrage, une réflexion sur la gestion, la communication, l'évaluation et la participation des différents acteurs. Cet en deçà de la participation permet aux municipalités de créer des quartiers qui puissent être « une véritable vitrine et un guide pour des projets futurs »<sup>17</sup>. Les quartiers-durables sont voués à être des vitrines du développement durable mais ils servent aussi à vendre une certaine image de la ville qui les met en place.

Ces projets s'inscrivent dans une démarche exemplaire de développement durable. La concertation, la conception puis la réalisation doivent fonctionner de manière irréprochable car on ne peut prétendre à servir de modèle si le projet rencontre des contre-mobilisations.

On est face au même schéma avec les projets-vitrines de la renaturation. Ils incluent cette même logique de marketing et de communication, mais à une moindre échelle, comme le révèle la pratique. Ces opérations doivent être des vitrines autant pour les professionnels que pour les citoyens. Car l'effet « vitrine » permet de véhiculer une image dynamique, moderne et originale du territoire. A cette condition, ils permettent aux techniciens qui les imaginent d'intéresser, au sens étymologique et politique de inter-esse, se placer entre, faire la médiation entre des riverains, des associations et des élus.

Les projets destinés à devenir des opérations vitrines sont choisis de manière stratégique. Chaque territoire a ses propres critères de sélection selon la configuration de la rivière, la proportion de propriétaire, le cadre rural ou urbain, la valeur patrimoniale des ouvrages...etc.

Ces projets doivent être tout à la fois novateurs (intégrant donc une part expérimentale) et exemplaires. Ils doivent permettre d'inciter les habitants à adhérer au projet de renaturation du cours d'eau en leur présentant le meilleur de ce que la renaturation peut donner. La preuve par le projet vitrine du bon déroulement des travaux et des effets bénéfiques sur l'hydromorphologie de la rivière, doit permettre de multiplier les projets.

Il faut dans un premier temps répondre aux interrogations des habitants, notamment pendant les travaux, pour rassurer et expliquer. Les syndicats misent alors souvent sur l'information et la pédagogie, par exemple en publiant les esquisses du projet dans des plaquettes et le bulletin municipal, en le présentant sur le site Internet de la Ville, en envoyant des courriers aux riverains propriétaires, en mettant en place des réunions publiques ou des réunions de chantiers. Des panneaux détaillant l'opération et ses finalités sont généralement installés à chaque extrémité des sites renaturés, ce qui contribue à faire connaître leur rôle et à sensibiliser chaque usager au respect de l'éco-système. Ces vitrines ont une fonction pédagogique pour la population et les collectivités voisines. Il y a là un véritable travail « d'édification » de la part des structures porteuses : plusieurs d'entre elles font part de leur volonté « d'éduquer » les riverains à la protection de la nature.

Ces vitrines peuvent être alors considérées comme des manuels, de véritables outils pédagogiques servant à démontrer que des « solutions techniques naturelles » peuvent être développées le long des cours d'eau. L'exemple le plus significatif est certainement celui du Parc Régional du Haut Jura, qui a racheté 70 hectares de terrain à une école primaire afin de réaliser un reméandrage complet de la

---

<sup>17</sup> Delorme Guy, « Narbonne : le premier quartier durable », *Techni cités*, n° 117, oct. 2006, p. 42.

*Bienna*. Cette rivière est aujourd'hui devenue un lieu d'étude pour les enfants et d'exposition pédagogique pour les parents appelés à visiter le site lors de « journées portes ouvertes ».

Le projet vitrine possède cependant en lui une ambiguïté qui en limite significativement la portée du point de vue de l'aménagement des cours d'eau: pour développer des tels projets, il faut en discuter jusqu'à un certain point avec les principaux acteurs concernés (impactés) mais sans jamais discuter de leur opportunité et de leur inscription dans un devenir global de la rivière.

Pour réaliser de tels projets vitrines, les maîtres d'ouvrages vont être amenés à privilégier les tronçons de rivière comptant pas ou peu de riverains, avec un faible potentiel d'action collective, intéressant peu les citoyens lorsqu'on se trouve en ville et ne risquant pas de générer des conflits autour de nuisances engendrées. Enfin, et ce n'est pas la moindre des difficultés, le projet doit connaître un parcours juridique et technique sans faute. Autant de contraintes qui risquent bien de faire des projets de renaturation des cours d'eau des projets aussi complexes et lents que celui de la couverture du périurbain.

## Conclusion

L'analyse des projets dits de restauration des cours d'eau à l'échelle nationale a permis de montrer l'hétérogénéité des objectifs et des pratiques de renaturation. Ces projets sont parfois (souvent) en contradiction avec les objectifs de restauration écologique, et notamment de continuité hydrologique et géomorphologique des cours d'eau, théoriquement imposés par la DCE. Ils ne font qu'exceptionnellement l'objet d'un suivi ou d'une évaluation scientifique (au-delà des évaluations techniques de chantier). Répondant à des objectifs contradictoires, ils sont aussi le moment où peuvent surgir des conflits, particulièrement redoutés par les maîtres d'ouvrage. On a vu que ceux-ci développent des outils participatifs qui s'approchent davantage de l'information, de la communication et éventuellement de la consultation ou de la concertation que de la participation du public. Cette ambiguïté des pratiques participatives conduit à la fois à des griefs de la part des associations qui acceptent de se prêter au jeu de la concertation mais aussi, comme nous l'avons constaté dans le cas d'une commission consultative des services publics mise en place à l'initiative d'un syndicat de rivière de l'Ile de France, à des embryons de scènes participatives qu'il conviendrait de mieux équiper si l'on veut en faire de véritables forums de discussion.

Cependant ce que mettent à jour nos analyses, c'est qu'au-delà de l'impératif de participation citoyenne des habitants à l'aménagement de leurs cours d'eau, les pratiques actuelles de participation conduisent à une succession de projets vitrines, qui à eux seuls ne font pas une politique de renaturation. En matière de restauration écologique des cours d'eau, ces projets vitrines, censés convaincre d'eux-mêmes élus, riverains et usagers des petites rivières urbaines comportent des risques liés précisément à l'absence de débat sur les fonctionnalités du cours d'eau.

Ce que l'analyse de ces projets de renaturation montre, c'est justement qu'en l'absence de débat à l'échelle des syndicats et des bassins versants :

- les préférences des élus demeurent indéterminées
- cette indétermination entrave les projets des techniciens que la réglementation pousse pourtant à la restauration écologique des cours d'eau.

En d'autres termes tandis que tous les acteurs de la gestion de l'eau prônent une évidente complémentarité de la démocratie participative et de la démocratie représentative, nos analyses montrent avec une certaine évidence que, quand il s'agit de restauration des petites rivières urbaines, ces deux modes de gouvernement ne peuvent pas tout à fait l'être.

## Bibliographie

Adam P., Malavoi J-R & Debiais N. 2006. *Retour d'expérience d'opérations de restauration de cours d'eau et de leurs annexes, menées sur le bassin RMC. Rapport et Annexes*. Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, 133 p.

<http://www.eaurmc.fr/actualites/files/rapport-restauration2.pdf> ]

Arnstein R. « A ladder of participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, pp. 216-224.

Bazin P & Barnaud G., 2002, « Du suivi à l'évaluation : à la recherche d'indicateurs opérationnels en écologie de la restauration », *Revue d'Ecologie (Terre et Vie) sup.* 9: 201-224.

Blatrix C., « La pratique politique de l'enquête publique », in L. Blondiaux et al., *La démocratie locale*, PUF, Paris, 1999.

Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la Démocratie*, Paris, Coll. La République des idées, Seuil, 2008, 110 p.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la Démocratie Technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358 p.

Ledard M. *et al.*, 2001, *Restauration et entretien des cours d'eau en Bretagne, Guide technique*. Ed. DIREN Bretagne, Rennes. Société Rivière-Environnement, Bègles, 107 p.  
(disponible sur le site de la DIREN Bretagne : [www.bretagne.ecologie.gouv](http://www.bretagne.ecologie.gouv))

Piegay H, Bornette G & Lamouroux N, "Geomorphology and River Restoration: Feedback and Outstanding Issue in the Hydrographic District of the Rhone River", *4th ECRR Conference on River Restoration*, Italy, Venice S. Servolo Island, 16-21 June 2008, pp.67-82

Steyaert, P., and Ollivier G., 2007. The European Water Framework Directive: how ecological assumptions frame technical and social change. *Ecology and Society* **12**(1): 25. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art25/>

Tilly C., *La France conteste*, Paris, Fayard, 1986.

**ANNEXE N° 1 (Chapitre 5): Tableau récapitulatif des structures porteuses interrogées et de leurs projets respectifs**

Dépt	Rivière	Syndicat	Reméandrage	Restauration de berges	Restauration du lit	Effacement de seuils	Reconnexion hydraulique	Ré-ouverture de rivière	Située en zone rurale	Située en zone Urbaine	Non domaniale
Essonne (91)	Yvette	SIHAVY Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique de la Vallée de l'Yvette				✓				x	✓
Rhône (69)	Yzeron	SAGYRC Syndicat Intercommunal du bassin de l'Yzeron				✓			x		✓
Savoie (73)	La Leysse et le Sierroz	CISALB Comité Inter Syndical pour l'Assainissement du Lac du Bourget	✓	✓	✓	✓				x	✓
Maine et Loire (49)	La Moine	SIAM Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Moine	✓							x	✓
						✓			x		
Deux-Sèvres (79)	Le Thouet	SMVT Syndicat Mixte de la Vallée du Thouet				✓				x	✓
La Marne (51)	la Marne	Fédération de la Marne pour la pêche et la protection de la nature					✓		x		
Deux-Sèvres (79)	L'Argenton	Communauté de communes de l'Argentonnais	✓	✓						x	✓

Programme PIREN-Seine, 2009 : Mise en œuvre des projets de renaturation

Corrèze (19)	la Tulle	Communauté de communes de Tulle-Cœur de Corrèze				✓				x	
Gard (30)	Vistre	Syndicat Mixte du bassin du versant de Vistre	✓	✓	✓					x	✓
Var (83)	la Giscle	Syndicat Intercommunal de la Giscle		✓					x		✓
L'Yonne (89)	l'Armançon	Le Syndicat intercommunal pour la réalisation des travaux d'aménagement de la vallée de l'Armançon (SIRTAVA)		✓						x	✓
Yvelines (78)	la Bièvre	Syndicat d'aménagement de la Bièvre						✓		x	✓
Jura (39)	La Bienne et le Bief du Nanchez	Parc Régional du Haut Jura	✓						x		✓
			✓						x		
Doubs (25)	Drugeon	Communauté de Communes de Frasnes-Drugeon	✓	✓	✓					x	✓
Côte d'Armor (22)	Le Léguer	Association du Léguer				✓				x	✓
<b>TOTAUX</b>			<b>7</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>12</b>