



11222



Agence de l'eau  
Artois-Picardie

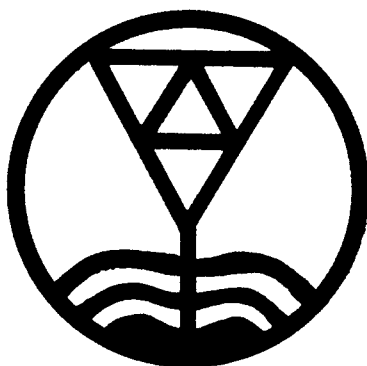
# ERGRENE

Participation publique  
à la planification et à la gestion  
des opérations d'aménagement

---

cas des Grands Projets Hydrauliques

**Didier OLIVRY**



RESUME :

Cette recherche porte sur l'étude des possibilités démocratiques d'une meilleure prise en considération des intérêts et des valeurs du public, et des préoccupations d'environnement dans les choix d'aménagement, et plus précisément, dans l'élaboration et la mise en oeuvre des grands ouvrages hydrauliques.

L'étude présente tout d'abord certaines caractéristiques du milieu aquatique et des équipements hydrauliques dans l'optique d'une meilleure association des acteurs à la gestion de l'eau, avant d'entreprendre une réflexion globale sur les problèmes généraux de la participation. Elle s'efforce ensuite de préciser, par l'analyse de plusieurs études de cas, les principaux problèmes de participation afférents aux grands projets hydrauliques. L'étude dresse alors une analyse critique des outils usuels de participation du public, ainsi que des processus décisionnels et opérationnels entrepris à tous les niveaux. Enfin, plusieurs recommandations, portant notamment sur l'information, la négociation et les conflits, la prise de décision, et l'articulation des niveaux territoriaux, sont avancées pour aller dans le sens d'une mobilisation dynamique et d'une valorisation harmonieuse des potentialités sociologiques, économiques et écologiques.

MOTS - CLES :

AMENAGEMENT REGIONAL / EAU.

EAU / AMENAGEMENT REGIONAL.

ENVIRONNEMENT, Etude d'impact.

ENVIRONNEMENT / HYDRAULIQUE, Aménagement.

ENVIRONNEMENT / PARTICIPATION.

HYDRAULIQUE, Aménagement / ENVIRONNEMENT.

HYDRAULIQUE, Aménagement / SOCIETE RURALE.

PARTICIPATION / ENVIRONNEMENT.

SOCIETE RURALE / HYDRAULIQUE, Aménagement.

## SOMMAIRE

Introduction

Première partie : approche générale de la participation et  
des projets hydrauliques

\* Chapitre premier : l'eau et les projets hydrauliques

I - Aperçus de l'importance primordiale de l'eau et de ses caractéristiques

- A) Introduction..... 7
- B) L'eau : composante de l'écosystème..... 8
  - 1) effets territoriaux..... 9
  - 2) aménagement global du territoire..... 11
- C) L'eau : une ressource..... 11
  - 1) des besoins et des demandes élevées..... 12
  - 2) une offre limitée..... 13
  - 3) une appropriation de l'eau et de ses usages..... 13

II - La gestion et la planification de l'eau

- A) Les fonctions et usages multiples de l'eau..... 14
- B) Les instruments de gestion de l'eau..... 16
  - 1) instruments techniques..... 16
  - 2) instruments juridiques..... 17
  - 3) instruments économiques..... 17
- C) Planification de l'eau..... 17

III - Problèmes et dysfonctionnements relatifs à la gestion des eaux

- A) Les carences de la pratique institutionnelle..... 20
- B) Une vue limitée des actions d'aménagement des eaux..... 23
  - 1) une action sur la ressource et non sur la demande..... 24
  - 2) une réponse opérationnelle en termes d'équipement..... 24
- C) Nature conflictuelle des usages de l'eau..... 25
- D) Un milieu hydrologique très sensible..... 27
  - 1) un accroissement des prélèvements et de la consommation  
d'eau..... 27
  - 2) des pollutions difficiles à enrayer..... 28
  - 3) importantes fluctuations temporelles et spatiales..... 29

#### IV - Les projets hydrauliques

A) Caractéristiques des grands projets publics.....	30
B) Définition et caractéristiques des grands projets hydrauliques..	32
1) les acteurs concernés.....	33
2) objectifs des projets hydrauliques.....	33
C) Impacts des grands projets hydrauliques.....	35
1) domaine économique.....	35
2) domaine socio-économique.....	37
3) domaine social.....	39
4) domaine écologique.....	40
5) domaine physique.....	40

#### \* Deuxième chapitre : réflexions générales sur la participation

##### I - Recherches sur la notion de participation

A) La participation : deux notions principales.....	42
1) la participation industrielle.....	43
2) la participation communautaire.....	44
B) La participation : un ensemble de définitions.....	45
C) La participation : une éthique.....	47
D) Eléments structurants de la participation.....	49
1) degrés de participation.....	49
2) type de participation.....	54

##### II - Dimensions de la participation

A) Ressorts de la participation : ce qui pousse les individus à participer.....	61
1) inquiétude et perte de confiance dans le progrès.....	61
2) une remise en cause de l'autorité et de certaines valeurs...	64
B) Champ d'application de la participation : thèmes généraux du discours.....	68
1) une redéfinition de l'intérêt général.....	68
2) un élargissement du processus démocratique.....	77
3) la recherche de l'équité.....	83

C) Principaux points d'action de la participation : manifestation de la demande.....	90
1) contestation de la rationalité scientifique et technique....	90
2) critique de l'objectivité.....	93
3) remise en cause de la dualité politique-technique.....	94
4) le mouvement associatif : témoignage vivant de la demande participative.....	96
 III - Ambitions et limites de la participation	
A) Ambitions de la participation.....	101
1) vers un contre-pouvoir réel et reconnu.....	101
2) émergence de nouveaux enjeux.....	103
3) dynamique de la participation.....	104
B) Limites de la participation.....	105
1) limites inhérentes au processus participatif.....	106
2) limites imposées à la participation.....	109

## Deuxième partie : étude de cas : description et analyse

### \* Chapitre premier : description des études de cas retenues

#### Introduction

I - Le barrage-réservoir "Seine"	
A) Présentation de l'ouvrage.....	115
B) Une procédure longue et segmentée.....	117
C) L'agriculture : de nombreux impacts négatifs et très peu de mesures compensatoires.....	123
D) Démographie et habitat dans les communes riveraines.....	126
E) Le parc naturel régional : une chance pour l'activité locale et l'environnement.....	130
F) Une activité touristique peu propice au développement local....	133
G) Bilan de la réalisation du projet d'aménagement hydraulique....	137

II - Le barrage-réservoir "Aube" : un aménagement négocié	
A) Présentation du projet.....	140
B) Une concertation préalable.....	144
C) Conclusion : une participation positive à évaluer avec prudence.....	148
III - Le barrage-réservoir de Naussac : une opération douloureuse et conflictuelle	
A) Présentation du projet.....	150
B) Un site longtemps convoité.....	153
C) Les principaux acteurs et leur mode d'intervention sur le projet.....	155
D) La participation des communautés locales et des groupes d'intérêts.....	160
E) Bilan du processus de participation.....	167
IV - Aménagement hydraulique de la vallée du Calavon et du sud-Lubéron : un projet réclamé par la population locale	
A) Présentation du cadre de l'étude.....	170
B) Un facteur limitant : l'eau.....	172
C) Formulation d'un projet.....	175
D) Présentation du projet actuel.....	175
E) Association des communautés locales au projet d'irrigation.....	176
F) Conclusion : bilan de la participation.....	186
V - Etude du processus de participation pour un projet de construction de barrage-réservoir sur le Lot en amont de St-Geniez-d'Olt	
A) Les objectifs d'aménagement du bassin du Lot.....	189
B) Opération pilote.....	191
C) Création d'une nouvelle structure institutionnelle.....	192
D) Choix des aménagements.....	193
E) Aménagement retenu.....	200
F) La première audition publique.....	201
G) La deuxième audition publique.....	210
H) Consultation populaire.....	213
I) Elections municipales.....	216
J) Bilan partiel du processus de participation.....	219

\* Deuxième chapitre : réflexions sur les études de cas

Introduction.....	222
I - Parcellisation des responsabilités, des décisions et des actions..	224
II - Des projets rationnels, élaborés sans réelle définition des besoins.....	225
III - Une approche sectorielle et réductionniste de l'aménagement.....	227
IV - Un processus de participation insatisfaisant et ambigu.....	228

Troisième partie : bilan et perspectives de la participation aux projets hydrauliques

\* Chapitre premier : les principaux instruments de participation

Introduction

I - Les instruments formels de participation	
A) Les études d'impact.....	232
1) des objectifs ambitieux.....	233
2) une application assez décevante.....	234
3) étude d'impact et participation du public.....	235
B) L'enquête publique.....	239
1) un processus démocratique très controversé.....	240
2) la réforme de l'enquête publique.....	243
3) les acquis de la loi en matière de participation.....	244
4) insuffisances et limites de la réforme des enquêtes.....	248
C) Une procédure étrangère de participation formelle : public inquiry.....	251
1) occurrence de la "public inquiry".....	252
2) déroulement de la "public inquiry".....	253
3) remarques sur les inquiries.....	255
4) conclusion.....	256

II - Les instruments informels de participation	
A) L'audition publique.....	258
1) déroulement des auditions publiques.....	259
2) principaux objectifs d'une audition publique.....	260
3) l'audition publique : un bon outil de participation.....	260
4) limites des auditions publiques.....	261
5) l'audition publique : un outil appelé à être utilisé.....	263
B) Le référendum.....	264
1) les attentes de la procédure référendaire.....	266
2) les limites de la procédure référendaire.....	267
3) perspectives d'utilisation du référendum comme outil de participation.....	268

### III - Autres instruments de participation

A) Les commissions et les organismes consultatifs.....	270
B) L'action en justice.....	272
C) La médiation.....	274

### IV - Réflexions sur les instruments de participation

Introduction.....	276
A) Emploi des outils de participation.....	276
B) Limites des instruments de participation.....	278
C) Vers une évolution du processus de décision.....	279

## \* Deuxième chapitre : vers une nouvelle stratégie de la participation

### Introduction

#### I - L'information : un préalable obligé

A) Introduction.....	282
B) Une information adaptée, ciblée et spatialisée.....	284
C) L'information : un outil de formation.....	286
D) Diversifier les sources d'information.....	287
E) Opportunité du moment de l'information.....	288
F) Conclusion.....	289



II - La participation : une opération conflictuelle	
A) Introduction.....	290
B) Une pratique actuelle conduisant au "conflit-révolte".....	291
C) La participation : une stratégie conflictuelle basée sur une volonté de dialogue.....	293
D) Conclusion.....	294
III - Définition des règles du jeu et des niveaux décisionnels	
A) Introduction.....	295
B) Principaux niveaux décisionnels.....	297
1) niveau politique.....	298
2) niveau technique.....	299
3) niveau socio-économique.....	301
C) Conclusions.....	304
IV - Vers une nouvelle articulation des niveaux territoriaux	
A) Introduction.....	305
B) Pour de nouveaux rapports entre les institutions territoriales.....	306
C) Le niveau local : base de la participation.....	308
D) La décentralisation : une dialectique territoriale partici participative.....	311
1) la société civile et le pouvoir local.....	311
2) une nécessité : la solidarité entre les niveaux décentra- lisés.....	312
3) une articulation nécessaire entre le niveau central et le niveau local.....	313
E) Vers une nouvelle formule institutionnelle de développement....	314
F) Les contrats de rivière.....	315
CONCLUSION GENERALE.....	319

## INTRODUCTION

Le problème de la participation est aussi ancien dans l'histoire sociale que celui de la démocratie, cependant, les deux dernières décennies donnent une impression d'effervescence dans ce domaine. La participation devient en effet, de plus en plus, une pratique sociale effective. Elle concerne l'ensemble des possibilités démocratiques de collaborer à la prise de décision et sous-entend un engagement actif des citoyens dans la résolution de problèmes qu'ils jugent essentiels et pertinents. Cette forme de démocratie met en jeu des rapports de force, des comportements publics et des actions collectives qui imposent de nouveaux rôles et de nouvelles exigences aux pouvoirs publics.

Aujourd'hui, en France, la participation est presque devenue de rigueur, et un grand nombre de personnes s'accordent sur la nécessité de son application. Ce large consensus est facilité, en partie, par l'extrême ambiguïté de la notion de participation et la grande diversité des situations qu'elle recouvre. Les expériences participatives autorisent, en effet, des pratiques sociales qui vont d'un simple changement dans la manière dont sont prises les décisions (qui peut d'ailleurs se prêter à tous les types de manipulation, de leurre et d'alibis) à une transformation radicale des rapports de pouvoirs au sein de la société. La question fondamentale n'est donc plus de savoir si la participation est nécessaire ou non, mais bien de déterminer quel type de participation mettre en oeuvre, à quel degré, à quel niveau et comment ?

L'émergence de ce mode, plus direct, d'intervention du public dans la prise de décision sur les grands choix qui le concerne, s'est surtout manifestée dans le domaine de l'aménagement. Les modifications dans l'utilisation du territoire, et les transformations apportées à

l'environnement général sont, en effet, des ferments de mobilisation sociale. Il est ainsi apparu, que le problème de la participation du public se posait spécifiquement, et avec beaucoup d'acuité, lors de l'implantation de grands projets hydrauliques. Ce sont des aménagements importants qui bouleversent la structure des espaces et des milieux, et qui imposent généralement de nouvelles règles de fonctionnement aux communautés locales. Ils traduisent également un certain style de développement fréquemment défini à un niveau territorial supérieur pour des bénéficiaires extérieurs et imposé au niveau local par le biais de choix technologiques. Ces aménagements affectent donc individuellement et collectivement un certain nombre d'acteurs, et sont d'autant plus mobilisateurs que la ressource en eau est en interface permanent entre les domaines économique, écologique et sociétal.

Cependant, il a prévalu très longtemps, en France, une rationalité d'aménagement limitée principalement aux aspects techniques et économiques les plus évidents. Elle était surtout inspirée d'une gestion de la ressource en eau unifonctionnelle, parcellisée et sectorielle. Le maître d'ouvrage réalisait un projet sans trop se préoccuper des conséquences sur la ressource ou sur l'équilibre socio-économique local. Cette prise en compte intervenait, au mieux a posteriori, et seuls les préjudices "*directs, matériels et certains*" étaient indemnisés selon les obligations légales du moment. Ce modèle d'aménagement frontal un peu "*à la hussarde*" a pu bénéficier d'une abondance qualitative et quantitative de la ressource en eau et d'une relative passivité des acteurs locaux.

Depuis, de nouveaux besoins et de nouvelles demandes sont apparues (agriculture, industrie, collectivités publiques, tourisme, etc.), avec leur lot de problèmes à régler (pollutions, fluctuations temporelles et spatiales de la ressource, aménagements anarchiques des bassins hydrographiques, etc.). Dans le même temps, le nombre de personnes préoccupées de leur environnement, de la qualité de leur vie et de celle de leurs descendants est allé croissant. Les actions d'aménagement ont donc été progressivement conduites à prendre en compte la complexité et la globalité des ressources naturelles et de l'environnement, les multiples

fonctions et usages assurés par le cycle de l'eau, et le grand nombre d'acteurs directement ou indirectement concernés par une intervention sur la ressource en eau et sur son utilisation. Il est ensuite apparu nécessaire de mieux définir les niveaux de responsabilités et de décisions et de déterminer les objectifs et les moyens de la politique de l'eau en accord avec les préoccupations des acteurs de la société civile.

Pour répondre à ces exigences, des mécanismes de participation ont été mis en oeuvre aux principales étapes du processus de décision. Ils marquent dans l'ensemble, une certaine évolution vers la prise en compte des intérêts et des valeurs portées par les communautés locales et les groupes d'intérêt, et une plus grande sensibilisation aux préoccupations d'environnement. Pourtant, cette avancée reste encore assez timide, voire hasardeuse et ambiguë. C'est ainsi que la prise de décision, héritant de son passé, demeure souvent secrète ou fortement post-rationalisée. La participation, plus souvent imposée par le public que proposée par les décideurs, est souvent imprécise, tardive, peu crédible et conflictuelle. Enfin, les objectifs de planification sont fréquemment caractérisés par un manque d'acceptation sociale.

Cette réaction très prudente des pouvoirs publics et des instances de décision est motivée essentiellement par la crainte de ne plus pouvoir maîtriser le processus de démocratisation, d'être dessaisi de leur pouvoir de représentation ou d'être entraîné dans des conflits stérils, quasi-insolubles.

Le problème majeur d'une politique de participation du public sera donc de trouver un équilibre dynamique entre une *exigence*, celle d'associer l'ensemble des citoyens à la gestion et à la planification de leurs ressources naturelles, de leur espace et de leur milieu, et une *contrainte*, celle de maintenir une politique globale, cohérente et harmonieuse des actions.

Cette présente étude pose comme hypothèse qu'une pratique participative bien menée et associant réellement la population à toutes les étapes essentielles d'un processus de décision concernant l'aménagement des eaux peut conduire notamment à :

- une gestion plus souple, mieux adaptée et intégrée de la ressource en eau,
- une répartition plus équitable des ressources et des moyens,
- une meilleure intégration des projets au développement local,
- une revitalisation du tissu social,
- une valorisation des ressources naturelles et de l'environnement.

Elle pose également comme principe qu'une opération d'aménagement ne peut pas être implantée sans une réflexion générale sur les objectifs à long terme de la région qui la retient, ni sur les structures d'intérêts qu'elle modifie ou les jeux de forces sociales qu'elle met en oeuvre.

Cette recherche s'efforce donc de détecter, par l'analyse de plusieurs études de cas, les moyens concrets susceptibles de favoriser une meilleure prise en compte des intérêts locaux dans la préparation, la réalisation, le fonctionnement et la gestion des projets hydrauliques. Elle essaiera de déterminer les conditions formelles ou structurelles où la participation conduit à des choix décisionnels provenant de l'expression collective des groupes sociaux définis par leur diversité et leurs antagonismes.

L'étude se déroule suivant trois principales étapes :

\* Dans un premier temps, la recherche s'efforce de cerner plus précisément les termes du sujet, c'est-à-dire d'un côté, les projets hydrauliques et plus généralement le domaine de l'eau, et d'un autre côté, le thème de la participation. Il est apparu, en effet, qu'une approche des projets hydrauliques doit tout d'abord tenir compte de la nature propre de

la ressource en eau, des caractéristiques de sa gestion et du processus de planification conduisant à entreprendre des actions d'aménagement sur la ressource et son utilisation. Ensuite, l'étude entreprend de baliser la réflexion menée jusqu'alors sur le thème de la participation. Par une appréciation de la participation du public dans ses caractéristiques actuelles, et dans ses potentialités futures, elle montre les enjeux d'une politique de participation.

\* Dans un deuxième temps, l'étude porte sur une observation détaillée des pratiques actuelles. Elle s'appuie sur la description et l'analyse du processus de participation de cinq grands projets hydrauliques en cours d'élaboration ou déjà construits.

\* Enfin, une troisième partie formule, d'une part, une analyse critique des principaux outils de participation habituellement employés lors de la mise en oeuvre des grands projets d'aménagement. Elle propose, d'autre part, une série de recommandations précises, en fonction des transformations institutionnelles en cours, pour qu'un nouveau mode de participation puisse se mettre en place.

CONCLUSION GENERALE

La participation est fréquemment envisagée sous l'angle des possibilités démocratiques de collaborer à la réalisation d'un projet spécifique. Elle permet alors principalement de faire face à une baisse croissante de légitimité de l'action politico-administrative et d'apaiser, sinon résorber certains conflits inhérents aux projets.

Cette pratique conventionnelle de la participation procède généralement d'une recherche consensuelle aplanissante. Elle essaie d'obtenir l'adhésion de la population autour d'un projet, par la conviction du bien-fondé de cette action. Cette approche encourage plutôt la programmation de gros équipements à propos desquels un consensus entre toutes les parties peut plus facilement s'élaborer, qu'un réel débat démocratique autour de la gestion de la ressource. D'autre part, cette rationalité d'aménagement consolide le système existant en favorisant un fonctionnement institutionnel centralisé, organisé de façon sectorielle et proposant des interventions juxtaposées spatialement et temporellement.

Les difficultés rencontrées au cours des études de terrain sur certains grands projets hydrauliques tiennent en partie à cette approche. Elle représente souvent l'occasion de "*faire passer*" un projet plutôt que d'élaborer conjointement un programme pertinent qui tienne compte de la pluralité des valeurs et des intérêts de la population et des problèmes spécifiques à la gestion de l'eau. La mise en oeuvre d'un processus de participation peut alors être envisagé en termes de succès ou d'échec : si le projet correspond aux attentes de la population (cas du projet d'irrigation de la vallée du Calavon et du Sud-Lubéron), la participation encourage une mobilisation sociale dynamique et positive autour du projet. Mais si, comme c'est bien souvent le cas pour les grands projets hydrauliques, l'action d'aménagement ne prend pas en compte les valeurs et les intérêts de populations locales, la participation de type consensuelle ne fera qu'amplifier le malaise, augmenter l'incompréhension et accroître le caractère pathologique du système. La participation apparaît



alors au public comme limitée et pervertie. Il s'en suit alors une grande désillusion, et un effet cumulatif de désengagement. L'insatisfaction est d'autant plus douloureuse et amère que les participants se sont engagés personnellement et ont vécu le processus comme une expérience individuelle importante. Cela conduit au mieux, à un cynisme à l'égard de la participation et à une passivité civique, et, au pire, à des conflits stérils et à des réactions violentes.

Pour pallier certaines difficultés liées à la mise en oeuvre des projets et renforcer la crédibilité de l'action administrative, de nombreux mécanismes de participation ont été élaborés et développés. L'analyse des principaux outils de participation utilisés actuellement lors des grands projets hydrauliques, a permis de montrer leur évolution récente vers une plus grande ouverture à la demande des populations et une meilleure prise en compte de l'environnement. Néanmoins, cette avancée reste encore limitée, et il a été possible d'établir, qu'une meilleure efficacité des outils pouvait être obtenue par un emploi continu, diversifié et complémentaire de ces outils à l'intérieur d'un programme global de participation.

Il convient toutefois de reconnaître que ces instruments ne sont pas indéfiniment perfectibles, et que la participation ne peut pas se résoudre à un ensemble de techniques appropriées, visant à susciter ou maintenir l'intervention des populations concernées. Très vite, en effet, le public se heurte à la logique restrictive qui sous-tend les processus de participation. Son intervention se limite ainsi très souvent à se prononcer sur le bien fondé d'une action d'aménagement hydraulique. Or, la participation de la population aux projets hydrauliques ne peut faire l'économie d'un débat sur le type d'aménagement et d'utilisation de la ressource en eau sur l'ensemble du bassin.

Il est apparu, tout au long de cette étude, que l'eau ne pouvait plus être gérée seulement dans une optique fonctionnelle, parcellisée et autocratique :

- dans le souci d'une plus grande *légitimité*, la politique de l'eau doit s'appuyer sur un réel débat public et résulter d'un processus de négociation démocratique,

- dans un souci d'*équité*, la politique de l'eau doit prendre en compte les intérêts et les valeurs de chacun des acteurs concernés,

- sur le plan *socio-économique*, elle doit s'efforcer de maintenir un niveau quantitatif et qualitatif de la ressource, suffisant pour permettre l'exercice de toutes les fonctions et de tous les usages de l'eau,

- enfin, une politique de l'eau *patrimoniale* se doit de garder des marges de réversibilité et d'adaptation pour ne pas se couper d'une richesse immédiate et préserver des potentialités pour le futur.

C'est dans cette optique qu'un certain nombre de recommandations, sur la participation du public à la gestion et à la planification de la ressource en eau, ont pu être avancées.

Il est apparu tout d'abord, que l'information est un préalable indispensable à la participation des citoyens. Pour satisfaire pleinement sa mission, un certain nombre de conditions essentielles quant à la qualité de l'information peuvent être requises, notamment :

- résulter d'un processus dialectique, adapté aux habitants et reflétant une bonne connaissance des lieux,
- rééquilibrer le savoir entre la population et les aménageurs,
- favoriser le pluralisme et mettre l'accent sur l'ensemble des besoins librement exprimés par la population,
- permettre la reconnaissance par chacun des acteurs de la légitimité des autres acteurs, et de leur droit à avoir des objectifs différents,
- intervenir suffisamment tôt en amont de la décision et s'articuler dans un plan d'information gradué et continu.

Il a été réaffirmé ensuite, que la participation était une expression de la complexité de la vie sociale et de ses contradictions. Il est, par conséquent, souvent pathologique (incompréhension, anxiété, frustrations...) et même néfaste (refus catégorique, conflit-révolte...) de nier la diversité des rationalités des individus, des collectifs et des groupes, définis par leur composition et par leurs visées. Il apparaît beaucoup plus efficient et équitable d'intégrer et de dépasser ces diverses rationalités pour rechercher une certaine harmonisation sociale. A une "*solidarité mécanique*", basée sur la similitude et la référence aux mêmes valeurs et aux mêmes intérêts, il convient de substituer une "*solidarité organique*" où le consensus, c'est-à-dire l'unité cohérente de la collectivité, résulte de, ou s'exprime par, la différenciation (\*). C'est parce que les rationalités et les individus sont différents que le consensus se réalise. Ainsi, la participation peut permettre d'apporter des solutions d'aménagement et de gestion des ressources, en faisant ressortir les particularités territoriales et les différences sociales.

Il est apparu également que, pour appréhender la totalité des enjeux à court terme et à long terme, la participation ne pouvait être que basée sur l'élucidation progressive des niveaux de décision et de responsabilité, selon des règles communes qui structurent leurs espaces politique et social (adhésion aux règles du jeu et respect de celles-ci).

La gestion des eaux peut alors résulter d'un processus gradué et itératif de type suivant :

- un niveau politique, celui des orientations générales et des grands choix politiques,
- un niveau technique, celui de la définition, de l'évolution et du choix des actions,
- un niveau socio-économique, celui des modalités d'application et des mesures d'insertion.

---

(\*) DURKEIM (Emile) .- De la division du travail social (1983) .- in Aron (Raymond) .- Les étapes de la pensée sociologique .- p. 319-320.

Par ce processus, il est possible d'aboutir à un consensus minimum qui intègre progressivement le public à la décision, qui s'appuie sur le système de représentation politique et lève en partie la tutelle technique sur tout le projet. Il développe l'art d'imaginer des solutions qui soient visiblement des compromis et autorise la prise en compte globale des espaces, des ressources et des milieux.

Enfin, dans le domaine de la gestion des eaux, il semble nécessaire que la volonté d'aménagement et de développement cherche à se structurer à des niveaux plus conformes aux impératifs de la ressource, c'est-à-dire, à des niveaux plus restreints et plus solides. Le modèle de développement traditionnel a montré son incapacité à appréhender de façon globale et cohérente la gestion des ressources et des milieux. Ainsi, pour sortir de cette problématique, il est nécessaire de réorganiser l'aménagement de l'espace sur de nouvelles bases plus conformes aux transformations sociales qui ont affecté la société dans son ensemble. L'amorce d'un autre mode d'organisation apparaît devoir s'attacher à la réalité concrète des milieux et des conditions de vie des publics concernés et se baser sur un développement local. Il semble, en effet, que les sociétés locales pourront plus aisément :

- mobiliser des potentialités humaines et des forces locales,
- valoriser les ressources naturelles,
- maîtriser les circuits de production et de consommation,
- désenclaver les secteurs les uns par rapport aux autres.

La participation pourra contribuer à revitaliser le tissu local en favorisant la prise de conscience des fonctions et usages des différentes composantes du milieu. Cette référence culturelle aux lieux et à l'environnement est un élément majeur de l'éveil des habitants. Elle les rend plus conscients, solidaires, actifs et responsables. La réappropriation locale des espaces et des milieux pourra conduire à des opérations plus efficaces et acceptables parce que cohérentes, avec la logique interne des individus concernés et leurs objectifs qualitatifs.

Une politique de participation graduée pourra ensuite transformer ses *espaces de proximité* en *espaces de solidarités actives* en incitant les divers partenaires (public, élus, administrations, groupes d'intérêt...) à trouver une unité de gestion commune. La politique contractuelle apparaît comme une voie intéressante pour la définition d'un cadre d'action permettant de tirer le meilleur parti d'une ressource et d'un espace géographique donné.

Dans cette dynamique positive de développement, l'équipement hydraulique n'est plus que le *moyen* d'une politique de *gestion à long terme* de la ressource.

La participation pourra être alors *continue*, prenant en compte des objectifs généraux à long terme et ne se limitant pas uniquement à la réalisation d'un projet. Elle sera également *diversifiée* pour associer des acteurs ayant des logiques différentes dans la gestion concertée d'un même patrimoine naturel, susceptible d'usages multiples.

Il est certain qu'une telle approche de la participation est *un idéal*, car elle fait un pari sur la capacité du public à conduire et à mener des entreprises globales, cohérentes et respectueuses de l'environnement. Elle fait également un pari sur la capacité des élus et des pouvoirs publics à relancer la démocratie et à accepter et gérer les conflits et rassembler les intérêts sociaux contradictoires autour d'une politique globale et intégrée.

Cette approche est cependant *une nécessité* car elle permet, à une époque de récession économique et de changement institutionnel, de concevoir un aménagement de l'espace valorisant les potentialités et les ressources matérielles et humaines disponibles.