

Recherche SHS et besoins en expertise dans les politiques publiques : l'exemple de la protection des ressources en eau potable

19^{ème} section, tertiaire

Olivier Marcant*

*IUT GEA de Tarbes

olivier.marcant@iut-tarbes.fr

résumé : Ce texte prend place dans une réflexion engagée dans le cadre de plusieurs programmes de recherche traitant de la protection des ressources en eau potable, sur la place et le rôle de la recherche en sciences sociales dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques. A partir d'une évaluation des différents types d'actions publiques dans ce domaine (recours à des solutions techniques, réglementations, incitations économiques, procédures de concertation), nous exposerons l'évolution des demandes sociales exprimées en direction de la production des savoirs. En sciences sociales, la qualité scientifique de l'intervention du chercheur ne peut se mesurer qu'en termes de savoirs actionnables légitimés.

politiques publiques, expertise, protection de l'environnement

Dans le cadre de nos travaux sur les politiques publiques de l'eau aux niveaux européen, national, du bassin Adour-Arnone ou du bassin de l'Adour (Marcant et al., 2014), nous avons été amenés à nous intéresser à la protection des captages d'eau potable sur le bassin de l'Adour et particulièrement à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates, pesticides, érosion), qui constituent un enjeu social, économique et environnemental crucial. La loi sur l'eau de 2001 (n° 101) rendait obligatoire dans un délai de 2 ans la procédure instituée en 1963 par la précédente loi : la délimitation par les syndicats de production d'eau potable de périmètres de protection des captages sur lesquels sont imposées des servitudes donnant lieu à indemnités compensatoires aux propriétaires et exploitants. Cette procédure s'est avérée très lourde à mettre en place. À l'échéance 2014, seuls 5,6 % des points de captage étaient protégés en France. En 2012, dans le bassin de l'Adour, seuls 3,6 % des captages avaient terminé leur déclaration d'utilité publique par le préfet qui clôt la procédure. En 2013, le plan national d'actions pour l'environnement a fixé de nouvelles échéances : 6 % des points de captage en 2014, 10,6 % en 2015, presque 2 ans après la première loi =

Avant même que ces mesures de protection ne soient généralisées, elles apparaissent déjà comme insuffisantes contre des pollutions diffuses qui prennent leur origine dans des bassins-versants entiers (plusieurs centaines d'ha au lieu des dizaines d'ha des périmètres de protection de la loi de 2001). On parle désormais d'aires ou bassins d'alimentation de captages (AAC ou AIC) ; sur ces territoires, on privilégie des actions d'animation et d'incitation économique en direction des

utilisateurs de produits polluants, afin de les aider à adopter des pratiques davantage respectueuses de l'environnement. En ce qui concerne les usagers agricoles (moins de 6 du tonnage de produits phytosanitaires), vu le faible succès des mesures agro-environnementales (A) contractualisées ces dernières années, la faible ambition des actions proposées (maîtrise et raisonnement B de l'utilisation d'intrants chimiques), leur coût pour la collectivité (AC, État, régions, Agences de l'eau), et enfin la difficulté d'évaluer leur impact sur la qualité des milieux, on peut douter que ces mesures soient suffisantes pour atteindre l'obligation de résultat de la directive (au de) et de la loi sur l'eau (A de) : l'atteinte du bon état en 2002. Les Agences de l'eau ont donc décidé d'impulser et de financer des programmes d'actions destinés aux usages particuliers (jardins, exploitations agricoles) ou collectifs (voies ferrées, autoroutes, voies ferrées) afin de les aider à adopter des pratiques moins polluantes : 9 ans d'Actions Territoriales (AD) dont les premiers ont été validés en Adour-Arnonne l'ont été au cours de l'été 2002. L'État a, quant à lui, suite au renouveau de l'environnement, listé 200 captages prioritaires, sur lesquels, au-delà d'un délai de 5 ans, une réglementation pourra être appliquée en cas de plans d'actions jugés insuffisants.

Les institutions de l'eau en charge d'appliquer ces réglementations (Directions départementales et Régionales d'Action Sanitaire et Sociale (DASS) ; et EA ; et de veiller à l'efficacité des actions prises (Agences de l'eau) font donc pression sur les acteurs de l'eau (collectivités en charge de la production et distribution d'eau potable) et sur les usagers de l'eau (particuliers utilisateurs de pesticides, agriculteurs). La recherche en sciences sociales est sollicitée pour faciliter la décision, améliorer l'acceptabilité des plans d'actions, évaluer et renforcer leur efficacité. Pour notre part, c'est d'abord une association environnementale agréée qui nous a demandé de participer à une réflexion sur les moyens de sensibiliser les populations à la protection des ressources, sur l'argumentaire à utiliser en vue de peser sur cette politique publique dans l'intérêt de l'environnement et de la santé des populations concernées. Aujourd'hui, l'Agence de l'eau Adour-Arnonne, des syndicats d'eau potable, des Chambres d'Agriculture qui pilotent les 9 ans d'Actions sur le bassin de l'Adour, entendent faciliter l'adoption par la profession agricole de pratiques proches de l'agriculture biologique. Les sciences sociales sont aussi fortement sollicitées : élaboration de références technico-économiques des principaux systèmes de production agro-biologiques, communication, information, formation et concertation ciblées vers les agriculteurs conventionnels des bassins d'alimentation de captages, les techniciens agricoles, les animateurs des plans d'actions.

Face à la complexité des enjeux, à la multiplication des conflits d'usages, une gouvernance de l'eau se met en place dans laquelle le chercheur en sciences sociales peut être sollicité sous divers titres : producteur de savoirs bien sur mais aussi expert donnant son avis (postures d'autorité conférées par son statut de A savant B), plus simplement, médiateur ou animateur de la concertation (dans une position d'observateur et souvent participant). Ce texte tente donc d'apporter quelques éléments de réflexion sur les différents modes d'interventions de la recherche en SHS ; dans les enjeux d'acteurs. Nous verrons à travers les 5 périodes récentes d'évolution de la politique publique de protection des captages d'eau potable (primauté de la rigueur et de

la norme, priorité aux outils économiques, et retour du politique, l'évolution concomitante de la demande sociale et politique en direction des chercheurs. Cet exposé se concentrera donc sur la dimension outils et règles du modèle de l'arrangement politique élaboré par Arts et al (2004) : ce sera pour montrer que la dimension des jeux d'acteurs reste prééminente dans ce modèle. Nous concluons alors par une ébauche de réflexion sur la possibilité, l'opportunité et la pertinence de l'intervention du chercheur en France ; dans ce jeu d'acteurs, les risques qu'il encourt pour la reconnaissance de la qualité scientifique de son travail.

1 Une réglementation lourde, sectorielle, fragmentée et souvent inadaptée, que la norme fondée scientifiquement ne parvient plus à légitimer

La protection des eaux brutes destinées à la production d'eau potable est réglementée :

par la loi de 2003 qui a institué des procédures de délimitation et de déclaration d'intérêt public de périmètres de protection, imposant des contraintes aux droits des propriétaires et exploitants dans une logique d'expropriation et d'indemnisation

par la transposition du décret du 2010 de la directive Saux, n° 42/33*, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, dans une optique de protection de la santé des consommateurs.

par la transposition de la directive nitrates 2003/4+, imposant aux agriculteurs des Zones Vulnérables des taux de nitrates élevés un code de bonnes conduites agroenvironnementales.

La suite aout certaines dispositions des lois dites renouvelles réduction des pesticides de 2006 en 2010 ans.

Le désajustement des objectifs de protection de la santé des consommateurs ou de l'environnement, superposition des territoires, fragmentation des politiques en contradiction avec le principe de gestion intégrée de la loi de 2001, manque de volonté politique facilitent les stratégies d'évitement des institutions et usagers visés par ces règlements. Quand les lobbies économiques n'ont pas pesé en amont en négociant directement avec les rédacteurs des dispositions réglementaires le programme d'actions nitrates, lois renouvelles.

Quand la réglementation est appliquée, elle se révèle avoir souvent des effets pervers : actions curatives coûteuses plutôt qu'actions de prévention, ne pas être adaptée aux différents niveaux territoriaux, ne pas être efficace : luttent contre des pollutions diffuses inconnues en 2003, renforcer une image négative de la protection

⁰ que nous n'avons pas la place de présenter ici

¹ La France est depuis mars 2004 en sursis de sanctions par la Commission européenne d'une demande d'astreinte de 004.000 euros par jour et d'une somme forfaitaire de 05.000 euros par jour pour non conformité des eaux brutes sur 1 bassin versant, sursis accordé après l'annonce par le gouvernement français d'un ambitieux plan d'action de 400 millions d'€ sur 2 ans.

de l'environnement !sanctuarisation des espaces protégés, gel des terres agricoles# et de certaines professions !alors que les agriculteurs sont les premi-res victimes des produits dangereux qu'ils manipulent#.

/es r-gles et les normes fixées par les études scientifiques et techniques préalables !études de toxicité de produits chimiques, connaissance du fonctionnement des milieux#, apparaissent de moins en moins légitimes en m>me temps que l'\$tat porteur de l'intér>t général est de plus en plus remis en cause. /'amélioration des procédures administratives en particulier par appel " des études techniques complémentaires est& elle alors possible et souhaitable Q @n pourrait envisager que des études écologiques et agronomiques viennent compléter les études h drogéologiques, que des évaluations ex ante puissent anticiper les impacts sociaux, économiques et environnementaux. Ces réformes risqueraient d'alourdir le dispositif et de le rendre plus coCteux et plus long sans le rendre forcément plus efficace. 8ne telle politique sectorielle laisse entier le probl-me de fond : la multiplication des conflits d'usage d'une ressource de plus en plus rare, dans un contexte de plus en plus complexe !interdépendance des usages, multiples acteurs responsables de la gestion de l'eau# oblige " avoir une vision intégrée de gestion de la ressource. 9lus que davantage d'expertise dans l'élaboration des pro.ets, la solution mise en avant est de demander au marché de coordonner les usages par le biais d'une contractualisation des exigences environnementales.

2 des contrats villes-campagnes, des plans d'actions élaborés et appliqués par concertation entre les acteurs des territoires

/es mesures agro&environnementales aidées par la 9olitique Agricole Commune font appel au volontariat : l'agriculteur s'engage sur 5 ans par contrat " respecter de A bonnes pratiques B et son manque " gagner !ou surcroît de charge# est compensé financi-rement. 7aisant appel au volontariat, peu attractives par rapport aux fluctuations des prix agricoles, éparpillées sur les territoires, ces mesures n'ont de fait pas !encore Q# prouvé leur efficacité environnementale. /es 9lans d'actions territoriaux sont destinés " leur donner plus de cohérence et d'ambition en concentrant les actions sur les captages.

/a solution de proposer des **contrats de services environnementaux** qui lient les différents usagers de l'espace territorial dans un .eu donnant&donnant reste donc séduisante aux eux des décideurs. /'agriculteur se voit reconnaître son rôle environnemental et rétribuer pour cela. 'globalement, ces actions de prévention se rév-lent moins coCteuses que les traitements curatifs. /es outils économiques sont davantage intégrés et plus proches des territoires qu'une réglementation nationale ou européenne : coordination des acteurs décentralisée, instances de gouvernance permettant la concertation entre les acteurs " l'échelle de différents bassins&versants plus ou moins étendus !l'administration de police de l'eau devenant un acteur parmi d'autres#.

/es contrats de services écos témiques !comme les A droits " polluer B# deviennent un véritable marché. Comment évaluer le prix du service Q /es sciences économiques

sont depuis longtemps sollicitées pour évaluer le coût de la protection de l'environnement mais aussi le bénéfice des services rendus par l'environnement afin de pouvoir internaliser dans les prix des services et marchandises les dommages environnementaux causés par leur production. Aujourd'hui, la directive européenne demande aux Agences de l'eau de quantifier le service apporté par l'utilisateur A à l'environnement B lorsque qu'il élimine les pollutions anthropiques afin de pouvoir mesurer et monétariser les transferts entre usagers = (mais l'exercice atteint vite ses limites : par exemple la différence de valeur d'échange monétaire entre l'eau potable distribuée au robinet et l'eau destinée à l'irrigation ouvre une gamme de possibilités de rémunération de ce service très large qui fait que le prix négocié lors d'un conflit d'usage se fera plus en fonction du rapport de forces entre les usagers que par une évaluation objective du bénéfice du service. Le résultat est alors que c'est encore le pollueur le consommateur domestique qui paie la dépollution : le comportement délictueux est indemnisé c'est celui qu'il faut changer tandis que le comportement vertueux n'est pas récompensé, voir Blanc (2004) =

L'ensemble des règles économiques doit donc être régulé par des règles sociales. Comment décider qui va proposer et avec qui passer le contrat avec les usagers individuels ou avec des collectifs territoriaux afin de solidariser les acteurs ? Comment aider les acteurs à s'engager dans des démarches collectives ? Les multiples outils d'ingénierie sociale (dispositifs de concertation, de débat public, aide à la décision, outils d'évaluation sociale) sont aujourd'hui mis à disposition des acteurs par des intervenants publics ou privés. Le chercheur est sollicité pour intervenir dans les arènes publiques mais il est rapidement sommé ou accusé de prendre parti, les savoirs et les outils qu'il propose perdent leur neutralité scientifique. Il suppose qu'elle ait pu exister dès lors que les acteurs se les approprient.

Quels sont les ressorts de la mobilisation et du concernement des publics ? Comment donner du sens social à des objets naturels (des zones humides, des haies), créer du lien social autour de représentations communes ? Comment changer les comportements et pratiques des acteurs ? Il est difficile pour le chercheur de rester au dessus de la mêlée = Mui va alors arbitrer ?

3 une politique de l'eau pour qui ? élaborée, mise en œuvre et évaluée par qui ?

L'amélioration des outils disponibles, réglementaires, économiques, procéduraux, ne dispense pas de l'obligation de définir une politique. Un outil, aussi élaboré soit-il, ne fait pas une politique. Le souci d'efficacité au moindre coût collectif imposera de choisir une combinaison d'outils : par exemple des indemnités dégressives jusqu'à une norme contraignante dont le non-respect sera sanctionné. Le collectif d'acteurs de l'eau devra construire une combinaison négociée, cohérente, équitable et efficace de mesures réglementaires, sanctions, incitations, contrats, actions de conseil, formation et d'information.

(Mais il le fera au nom de choix collectifs qui seront des choix politiques : c'est d'ailleurs vers les élus que tous les acteurs se tournent quand ils regrettent la non-décision " laquelle aboutit trop souvent les nombreux processus de concertation et souhaitent qu'une décision !qui leur soit favorable# soit prise.

Or aujourd'hui, le désengagement de l'État dilue les responsabilités et accentue la désagrégation d'une politique qui se voudrait paradoxalement intégrée. / L'impuissance politique fait souvent qu'on attend des A communautés locales de l'eau B qu'elles dégagent du consensus " partir d'une concertation entre élus, administrations et représentants d'usagers qui est en réalité confrontation de rapports de forces. / La recherche de consensus est souvent une politique F du laisser&faire ou le choix de ne rien faire qui puisse susciter des oppositions. @u pire que l'inaction : attente de la prochaine crise grave qui obligera " agir dans l'urgence, " choisir par défaut des solutions coCteuses !traitement curatif des pollutions#, peu efficaces !stratégie d'évitement# et inéquitables !les populations les plus exposées environnementalement étant aussi les plus vulnérables socialement#.

A tous ces défis, la procédure actuelle de protection des ressources en eau potable est incapable de répondre. \$Ille correspond " un premier Sge de gestion de l'eau : souci de la santé publique, création d'infrastructures !réseaux et usines de traitement# coCteuses, choix de solutions techniques inadaptées aux pollutions diffuses qui ont émergé depuis) * ans. / Le pilotage économique du) -me Sge !coordination décentralisée par le marché# qui cherche " agir sur les causes plutôt que les effets, ne semble ni plus efficace ni moins coCteux, il est en tout cas aussi déséquilibré et inéquitable. Il est donc nécessaire de se reposer la question de la construction de l'intér>t général, de la gestion durable des biens publics environnementaux. ; ans que le retour du politique apparaisse comme un retour " l'in.onction, l'obligation de résultat apparaît nécessaire face " l'urgence des en.eux.

Doutes les sciences sociales doivent contribuer. Il s'agit !Callon) **0# de passer d'un mod-le de démocratie technique oU seul le savoir scientifique est légitime au mod-le dialogique, oU le savoir profane est reconnu.

5 les difficultés d'une expertise.... et d'une recherche en sciences sociales

/ La demande de la société vers la recherche et la production de connaissances est donc forte. ; i en sciences sociales, les relations sciences&société !et les expertises# sont plus difficiles " mettre en place que dans les sciences dites dures, pour nous, ce n'est pas dC " une méfiance réciproque entre décideurs et experts, les seconds craignant d'>tre instrumentés, les premiers de voir leur pouvoir de décision amoindri par l'intervention des seconds. Comme le souligne le rapport (anon, A l'expertise constitue un su.et, par définition, polémique B : loin d'>tre A irruption de la raison, de la mesure et de la science dans l'irrationnel propre " tout conflit B, l'expertise Gm>me fondée sur des sciences dites dures& A s'extrait difficilement des divergences palpables et mesurables d'intér>ts B, peine " asseoir son autorité et sa légitimité dans des

contextes d'incertitude. %epuis /atour 01<1, on sait que la science qui se fait, aussi dure soit-elle, est d'abord sociale et ne peut échapper " la critique sociale. (ais ces limites de l'expertise touchent le cVur m>me de la recherche en sciences sociales dont l'ob.et est d'observer les organisations sociales.

/a production de savoirs par les sciences sociales se heurte non seulement " des probl-mes d'irréversibilité ou de non reproductibilité de l'expérimentation mais au caract-re m>me des ob.ets étudiés par ces sciences : les organisations sociales sont des A phénom-nes dans lesquels s'incarnent " la fois les intentions humaines et les lois naturelles B !; imon)**3#. Ce sont des construits sociaux finalisés !Cro?ier 7riedberg 0144# qui eux&m>mes mettent en relation des >tres humains eux&m>mes finalisés. /es savoirs sur ces organisations peuvent >tre donc doublement soup0onnés de sub.ectivité. %ans une perspective constructiviste qui permet de dépasser l'opposition entre des pratiques sub.ectives et des savoirs ob.ectifs, nous reprendrons la notion de savoirs actionnables légitimés !Avenir)**2#, c'est&"&dire, orientés vers l'action !comme les connaissances A dures B#, mais de plus légitimés par d'autres voies que la validation scientifique de l'expérimentation.

9our (W Avenir, l'actionnabilité des savoirs va dépendre de leur appropriation par les acteurs c'est&"&dire la fa0on dont les personnes agissantes sont mises en relation avec ces savoirs, dont ces derni-res entrent en résonance avec les préoccupations effectives et les pratiques des acteurs. Cette mise en relation se fait tout le long des processus d'élaboration et en retour, de restitution de ces savoirs. /e chercheur soucieux de légitimer sa production scientifique devra A expliciter continuellement les processus cognitifs qu'il met en Vuvre dans sa recherche, et s'assurer de leur cohérence et de leur pertinence eu égard au pro.et de connaissance poursuivi et aux expériences sensibles et cognitives qui nourrissent ces processus cognitifs B.

Cette exigence dépasse le domaine A annexe B de l'expertise, entendue comme A toutes les formes d'estimations et d'évaluations réalisées dans une logique d'action pour éclairer les choix, individuels ou collectifs, dans un contexte instable et incertain B !rapport (anon)**2#. \$n imposant " la recherche de sortir des laboratoires pour aller " la rencontre des praticiens, elle efface en ;H; la distinction entre recherche confinée et expertise. /es ar-nes ouvertes " la société civile touchent de plus en plus le pilotage de la recherche : forums h brides !Callon)**0# d'expertise ou de suivi de plans d'actions, plate&forme de coopération recherche développement F /a recherche en sciences sociales n'a pas pour ob.et de puiser la connaissance tacite, les savoirs profanes, les expériences de terrain des Asavants ordinaires B en vue d'une illusoire ob.ectivation. \$lle perdrait " la fois sa légitimité et sa capacité d'appropriation en retour par les acteurs et par conséquent tout pouvoir d'agir sur le réel. /es savoirs produits perdraient tout pouvoir de faire lien. C'est ce pouvoir de résonance avec les sch-mes cognitifs des acteurs !/ahire 011<# qui légitime ces savoirs et c'est leur pouvoir de dissonance qui ouvre la perspective de changements de pratiques.

/e probl-me de **l'indépendance et de l'autonomie de la recherche**, garante de sa qualité scientifique, ne peut plus >tre revendiquée de la m>me fa0on, par une posture d'autorité face " la société civile. /es savoirs produits devenant en.eux de pouvoirs,

ressources de mobilisation, les acteurs somment leurs producteurs, experts ou chercheurs, de prendre parti dans les conflits et controverses. Arrangements politiques et institutionnels sortent renforcés ou déstabilisés de l'irruption de ces nouveaux savoirs.

La qualité des connaissances scientifiques est dans toutes les sciences directement dépendante de la qualité des controverses scientifiques entre chercheurs. (C'est en sciences sociales, la controverse ne saurait être circonscrite à un cercle fermé d'experts auquel on demanderait un rapport sur l'état des connaissances, fut-il non univoque. **Le débat scientifique en sciences sociales, ayant des enjeux politiques, ne peut être que public, ouvert vers la société**⁵ : c'est là toute la difficulté d'assurer une recherche en sciences sociales de qualité.

Arts, J., /ero 9., Institutional Dynamics in environmental governance. ;pringer,)**+

Avenier (J., ;chmitt C.H., /a construction des savoirs pour l'action. / 'Harmattan,)**4

, ourblanc (. /es politiques de reconquête de la qualité de l'eau face aux pollutions agricoles th-se T\$9 9aris)**4

Callon (. /ascoumes 9., , arthe X., Agir dans un monde incertain. \$ssai sur la démocratie technique ;euil,)**0

Castel E., ;avoir d'expertise et construction de normes, in Cha?el 7., Commaille ., :ormes juridiques et régulation sociale, 9aris, %roit et ;ociété, 01<4

Commissariat 'énéral du 9lan !groupe (anon#, Hori?ons)*)*, les conflits d'usages dans les territoires. Muel nouveau rôle pour l'\$tat Q)**2

Cro?ier (., 7riedberg \$., /acteur et le s st-me. ;euil, 0144

/ahire ., / 'homme pluriel /es ressorts de l'action : athan 011<

/atour ., /a science en action. /a %écouverte, 01<1

(arcant @., /a gestion publique de l'eau " la recherche de légitimité. /a démocratie participative sauvera-t-elle la %irective \$au Q communication au colloque %émocratie participative en \$urope Doulose novembre)**+

Eoqueplo 9., \$ntre savoir et décision, l'expertise scientifique, T: EA, 0114

Eo A., /es experts face au risque : le cas des plantes transgéniques /e (onde)**0

;imon H., /es sciences de l'artificiel. ' allimard rééd)**3

⁵ la Fondation ;ciences Cito ennes a créé le concept de Diers ;acteur ;cientifique qui mériterait d'être discuté. Cf aussi les 9artenariats Institutions&Cito ens pour la Eecherche et l'nnovation en Tle&de&7rance. @u l' 8nion of Concerned ;cientists aux \$tats&8nis F