

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-Garonne ou du bassin de l'Adour (Marcant 2006), 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 1992 rendait obligatoire dans un délai de 5 ans la procédure instituée en 1964 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. A l'échéance 1997, seuls 30% des points de captage étaient protégés en France. En 2005, dans le bassin de l'Adour, seuls 40% des captages avaient terminé leur DUP (Déclaration d'Utilité Publique par le Préfet qui clôt la procédure). En 2004, le Plan National Santé Environnement a fixé de nouvelles échéances : 80% des points de captage en 2008, 100% en 2010, presque 50 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 64). On parle désormais d'aires (ou bassins) d'alimentation de captages (AAC ou BAC). Sur ces territoires, on préfère privilégier 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 (80% du tonnage de produits phytosanitaires), vu le faible succès des mesures agro-environnementales (MAE) contractualisées ces dernières années, la faible ambition des actions proposées (maîtrise et « raisonnement » de l'utilisation d'intrants chimiques), leur coût pour la collectivité (PAC, Etat, régions, Agences de l'eau), et enfin la difficulté à 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 Eau de 2000 et de la Loi sur l'eau (LEMA) de 2006 : l'atteinte du bon état en 2015. 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 (voiries, autoroutes, voies ferrées) afin de les aider à adopter des pratiques moins polluantes : les Plans d'Actions Territoriaux (PAT) dont les premiers à être validés en Adour-Garonne l'ont été au cours de l'été 2008. L'Etat a, quant à lui, suite au Grenelle de l'Environnement, listé 500 captages prioritaires, sur lesquels, au delà d'un délai de 3 ans, une réglementation pourra être arrêtée 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 DDASS et DRASS) 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 Garonne, des syndicats d'eau potable, des Chambres d'Agriculture qui pilotent les Plans 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 là 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 aires 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 à divers titres : producteur de savoirs bien sur mais aussi expert donnant son avis (postures d'autorité conférées par son statut de « savant »), 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 jeux d'acteurs. Nous verrons à travers les 3 périodes récentes d'évolution de la politique publique de protection des captages d'eau potable –primauté de la règle 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 2006)¹ : 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 SHS dans ce jeu d'acteurs, les risques qu'il y encoure 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 l'eau potable est réglementée :

- par la Loi de 1964 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 (décret du 19/12/1991) de la Directive Eaux Brutes 75/440, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, dans une optique de protection de la santé des consommateurs² ;
- par la transposition de la Directive Nitrates 91/676, imposant aux agriculteurs des Zones Vulnérables (taux de nitrates élevés) un code de bonnes conduites agro-environnementales.

Va s'y ajouter certaines dispositions des Lois dites Grenelle (réduction des pesticides de 50% en 10 ans).

Disparité des objectifs (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 1992), 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 (4^{ème} programme d'actions Nitrates, lois Grenelle...).

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 (luttés contre des pollutions diffuses inconnues en 1964), renforcer une image négative de la protection

¹ que nous n'avons pas la place de présenter ici

² La France est depuis mars 2007 en sursis de sanctions par la Commission Européenne (demande d'astreinte de 117.882 euros par jour et d'une somme forfaitaire de 13.098 euros par jour) pour non conformité des eaux brutes sur 9 bassins-versants, sursis accordé après l'annonce par le gouvernement français d'un « ambitieux plan d'action de 60 millions d'€ sur 5 ans ».

de l'environnement (sanctuarisation des espaces protégés, gel des terres agricoles) et de certaines professions (alors que les agriculteurs sont les premières victimes des produits dangereux qu'ils manipulent).

Les règles 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 même temps que l'Etat porteur de l'intérêt général est de plus en plus remis en cause. L'amélioration des procédures administratives en particulier par appel à des études techniques complémentaires est-elle alors possible et souhaitable ? On pourrait envisager que des études écologiques et agronomiques viennent compléter les études hydrogéologiques, 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 coûteux et plus long sans le rendre forcément plus efficace. Une telle politique sectorielle laisse entier le problème 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 à avoir une vision intégrée de gestion de la ressource. Plus que davantage d'expertise dans l'élaboration des projets, 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

Les mesures agro-environnementales aidées par la Politique Agricole Commune font appel au volontariat : l'agriculteur s'engage sur 3 ans par contrat à respecter de « bonnes pratiques » et son manque à gagner (ou surcroît de charge) est compensé financièrement. Faisant appel au volontariat, peu attractives par rapport aux fluctuations des prix agricoles, éparpillées sur les territoires, ces mesures n'ont de fait pas (encore ?) prouvé leur efficacité environnementale. Les Plans d'actions territoriaux sont destinés à leur donner plus de cohérence et d'ambition en concentrant les actions sur les captages.

La solution de proposer des **contrats de services environnementaux** qui lient les différents usagers de l'espace territorial dans un jeu donnant-donnant reste donc séduisante aux yeux des décideurs. L'agriculteur se voit reconnaître son rôle environnemental et rétribuer pour cela. Globalement, ces actions de prévention se révèlent moins coûteuses que les traitements curatifs. Les 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 à l'échelle de différents bassins-versants plus ou moins étendus (l'administration de police de l'eau devenant un acteur parmi d'autres).

Les contrats de services écosystémiques (comme les « droits à polluer ») deviennent un véritable marché. Comment évaluer le prix du service ? Les 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 Eau européenne demande aux Agences de l'eau de quantifier le service apporté par l'utilisateur « environnement » lorsque qu'il élimine les pollutions anthropiques afin de pouvoir mesurer (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 » de coût/bénéfice du service... Le résultat est alors que c'est encore le pollué – le consommateur domestique- qui paie la dépollution ! Pire : le comportement délictueux (polluant) est indemnisé (c'est celui qu'il faut changer) tandis que le comportement vertueux n'est pas récompensé (Bourblanc 2007) !

Le jeu 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 ? De 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 –à supposer 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 ? Difficile pour le chercheur de rester au dessus de la mêlée ! Qui 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 à 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'Etat dilue les responsabilités et accentue la désagrégation d'une politique qui se voudrait paradoxalement intégrée. L'impuissance politique fait souvent qu'on attend des « communautés locales de l'eau » qu'elles dégagent du consensus à 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... du laisser-faire ou le choix de ne rien faire qui puisse susciter des oppositions. Ou pire que l'inaction : attente de la prochaine crise grave qui obligera à agir dans l'urgence, à choisir par défaut des solutions coûteuses (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. Elle correspond à un premier âge de gestion de l'eau : souci de la santé publique, création d'infrastructures (réseaux et usines de traitement) coûteuses, choix de solutions techniques inadaptées aux pollutions diffuses qui ont émergé depuis 20 ans. Le pilotage économique du 2^{ème} âge (coordination décentralisée par le marché) qui cherche à agir sur les causes plutôt que les effets, ne semble ni plus efficace ni moins coûteux, il est en tout cas aussi déséquilibré et inéquitable. Il est donc nécessaire de se reposer la question de la construction de l'intérêt général, de la gestion durable des biens publics environnementaux. Sans que le retour du politique apparaisse comme un retour à l'injonction, l'obligation de résultat apparaît nécessaire face à l'urgence des enjeux.

Toutes les sciences sociales doivent y contribuer. Il s'agit (Callon 2001) de passer d'un modèle de démocratie technique où seul le savoir scientifique est légitime au modèle dialogique, où 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. Si en sciences sociales, les relations sciences-société (et les expertises) sont plus difficiles à mettre en place que dans les sciences dites dures, pour nous, ce n'est pas dû à une méfiance réciproque entre décideurs et experts, les seconds craignant d'être instrumentés, les premiers de voir leur pouvoir de décision amoindri par l'intervention des seconds. Comme le souligne le rapport Manon, « l'expertise constitue un sujet, par définition, polémique » : loin d'être « irruption de la raison, de la mesure et de la science dans l'irrationnel propre à tout conflit », l'expertise –même fondée sur des sciences dites dures- « s'extrait difficilement des divergences palpables et mesurables d'intérêts », peine à asseoir son autorité et sa légitimité dans des

contextes d'incertitude. Depuis Latour 1989, on sait que la science qui se fait, aussi dure soit-elle, est d'abord sociale et ne peut échapper à la critique sociale. Mais ces limites de l'expertise touchent le cœur même de la recherche en sciences sociales dont l'objet est d'observer les organisations sociales.

La production de savoirs par les sciences sociales se heurte non seulement à des problèmes d'irréversibilité ou de non reproductibilité de l'expérimentation mais au caractère même des objets étudiés par ces sciences : les organisations sociales sont des « phénomènes dans lesquels s'incarnent à la fois les intentions humaines et les lois naturelles » (Simon 2004). Ce sont des construits sociaux finalisés (Crozier Friedberg 1977) qui eux-mêmes mettent en relation des êtres humains eux-mêmes finalisés. Les savoirs sur ces organisations peuvent être donc doublement soupçonnés de subjectivité. Dans une perspective constructiviste qui permet de dépasser l'opposition entre des pratiques subjectives et des savoirs objectifs, nous reprendrons la notion de savoirs actionnables légitimés (Avenier 2005), c'est-à-dire, orientés vers l'action (comme les connaissances « dures »), mais de plus légitimés par d'autres voies que la validation scientifique de l'expérimentation.

Pour MJ Avenier, l'actionnabilité des savoirs va dépendre de leur appropriation par les acteurs c'est-à-dire la façon dont les personnes agissantes sont mises en relation avec ces savoirs, dont ces dernières 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. Le chercheur soucieux de légitimer sa production scientifique devra « expliciter continuellement les processus cognitifs qu'il met en œuvre dans sa recherche, et s'assurer de leur cohérence et de leur pertinence eu égard au projet de connaissance poursuivi et aux expériences sensibles et cognitives qui nourrissent ces processus cognitifs ».

Cette exigence dépasse le domaine « annexe » de l'expertise, entendue comme « 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 » (rapport Manon 2005). En imposant à la recherche de sortir des laboratoires pour aller à la rencontre des praticiens, elle efface en SHS la distinction entre recherche confinée et expertise. Les arènes ouvertes à la société civile touchent de plus en plus le pilotage de la recherche : forums hybrides (Callon 2001) d'expertise ou de suivi de plans d'actions, plate-forme de coopération recherche développement... La recherche en sciences sociales n'a pas pour objet de puiser la connaissance tacite, les savoirs profanes, les expériences de terrain des « savants ordinaires » en vue d'une illusoire objectivation. Elle y perdrait à la fois sa légitimité et sa capacité d'appropriation en retour par les acteurs et par conséquent tout pouvoir d'agir sur le réel. Les savoirs produits perdraient tout pouvoir de faire lien. C'est ce pouvoir de résonance avec les schèmes cognitifs des acteurs (Lahire 1998) qui légitime ces savoirs et c'est leur pouvoir de dissonance qui ouvre la perspective de changements de pratiques.

Le problème de **l'indépendance et de l'autonomie de la recherche**, garante de sa qualité scientifique, ne peut plus être revendiquée de la même façon, par une posture d'autorité face à la société civile. Les savoirs produits devenant enjeux de pouvoirs,

ressources de mobilisation, les acteurs somment leurs producteurs, experts ou chercheurs, de prendre parti dans les conflits et controverses. Arrangements politiques (Arts 2006) 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. Mais 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**³ : c'est là toute la difficulté d'assurer une recherche en sciences sociales de qualité.

Arts B., Leroy P., *Institutional Dynamics in environmental governance*. Springer, 2006

Avenier M.J., Schmitt C.H., *La construction des savoirs pour l'action*. L'Harmattan, 2007

Bourblanc M. *Les politiques de reconquête de la qualité de l'eau face aux pollutions agricoles* thèse IEP Paris 2007

Callon M. Lascombes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique* Seuil, 2001

Castel R., *Savoir d'expertise et construction de normes*, in Chazel F., Commaille ., *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, Droit et Société, 1987

Commissariat Général du Plan (groupe Manon), *Horizons 2020, les conflits d'usages dans les territoires. Quel nouveau rôle pour l'Etat ?* 2005

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*. Seuil, 1977

Lahire B., *L'homme pluriel Les ressorts de l'action* Nathan 1998

Latour B., *La science en action*. La Découverte, 1989

Marcant O., *La gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la Directive Eau ?* communication au colloque *Démocratie participative en Europe* Toulouse novembre 2006

Roqueplo P., *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA, 1997

Roy A., *Les experts face au risque : le cas des plantes transgéniques* Le Monde 2001

Simon H., *Les sciences de l'artificiel*. Gallimard rééd 2004

³ la Fondation Sciences Citoyennes a créé le concept de Tiers Secteur Scientifique qui mériterait d'être discuté. Cf aussi les Partenariats Institutions-Citoyens pour la Recherche et l'Innovation en Ile-de-France. Ou l'Union of Concerned Scientists aux Etats-Unis...