

Méthode et apports d'une intervention prospective dans une problématique de gestion des eaux : le cas du Blavet

J-B. NARCY X. POUX T. HOUET

Introduction

Cette communication rend compte d'une démarche engagée entre septembre 2003 et juin 2004 : l'établissement de scénarios pour l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Blavet. Après la phase d'état des lieux, il s'agit en effet d'une étape importante, prévue dans la méthodologie nationale des SAGE, consistant à formaliser différentes stratégies possibles sous forme de scénarios alternatifs. Cette étape d'analyse et de réflexion collective au sein de la commission locale de l'eau (CLE) est un préalable au choix par cette instance de la stratégie du SAGE, qui préside à sa rédaction finale.

Pour mener cette démarche de construction de scénarios, la CLE du SAGE Blavet a décidé de conduire un véritable exercice de prospective : notre rôle a été de lui apporter son assistance méthodologique et son expertise. Notre propos est ici de rendre compte succinctement de cette expérience, de manière à fournir d'une part une vision concrète et pratique de ce que peut être une démarche de prospective, et d'autre part d'explicitier notre point de vue sur ce qu'un tel exercice a pu apporter dans un contexte décisionnel tel que celui du Blavet. Il s'organise selon la ponctuation proposée par L. Mermet (2005) pour distinguer les trois phases de toute démarche de prospective.

- Le contexte initial de l'exercice est d'abord rapidement décrit, pour déboucher sur l'explicitation de « la mise en tension » de l'exercice : quelle est la problématique qui doit être traitée par l'analyse prospective ? Quelle est la dynamique du forum où se déroule l'exercice ?

- Ensuite, la phase de construction des scénarios est exposée : quels sont les cadres méthodologiques mobilisés ? Les méthodes mises en œuvre ? Les produits obtenus ?

- Enfin, une interprétation de la démarche est proposée : à quelles analyses peut donner lieu la conjecture élaborée à la phase précédente ? Celle-ci a-t-elle conduit à de nouvelles dynamiques au sein du forum ?

La « mise en tension » : contexte initial et problématique de l'exercice

Un bassin versant breton sans unité territoriale

Le Blavet constitue un important fleuve breton ; il se distingue, particulièrement dans le contexte régional, par sa bonne qualité relative et la sécurité qu'il apporte à l'ensemble de la Bretagne sur le plan de l'adduction en eau potable. Ces caractéristiques flatteuses lui sont notamment conférées par une pluviométrie abondante et par l'existence du barrage de Guerlédan, situé dans sa partie amont, qui permet un confortable soutien d'étiage. Du point de vue de la gestion de l'eau à l'échelle régionale, et sur un plan technique, il constitue donc une entité incontournable. Il n'en va guère de même d'un point de vue territorial. L'analyse des déterminants territoriaux de l'évolution de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, menée en préalable à l'élaboration des scénarios, montre ainsi que ce bassin versant est en réalité constitué de trois entités territoriales très différentes et particulièrement typées (fig. 1).

Ainsi, l'amont du bassin constitue un territoire en marge, rattachable à la Bretagne centrale, dominée par une problématique de déprise et de vieillissement de la population. La section médiane, autour de Pontivy, est fortement structurée par ce qu'il est convenu d'appeler le modèle agricole breton, impliquant l'existence d'une agriculture particulièrement intensive et la présence d'un important complexe agro-industriel garantissant un relatif dynamisme économique. Enfin, la section aval, orientée vers le littoral et marquée par la présence de Lorient, connaît un réel dynamisme du fait du tourisme et de la reconversion réussie de Lorient vers le tertiaire. Au total, ce bassin versant est en fait traversé par des dynamiques sans lien entre elles, ce qui lui confère une absence d'identité sociologique, économique et politique. L'appartenance à deux départements (les Côtes-d'Armor en amont, le Morbihan en aval) ne facilite pas l'appréhension d'une unité territoriale.

La CLE : un forum largement virtuel au début de la démarche

Ces éléments expliquent sans doute pour beaucoup la faible visibilité du SAGE au moment où l'exercice de prospective débute. La CLE, quand elle se réunit pour lancer puis valider l'état des lieux du SAGE, n'atteint que rarement (voire jamais) le quorum. Plus fondamentalement, elle peine alors à apparaître comme une instance forte de décision en matière de politique de l'eau : les deux départements présents (Côtes-d'Armor et Morbihan) ont d'ores et déjà arrêté leurs schémas d'alimentation en eau potable et sont, avec EDF, les protagonistes principaux de la gestion du barrage de Guerlédan. Les Côtes-d'Armor défendant la vocation touristique du plan d'eau, le Morbihan exigeant un débit d'étiage suffisant pour l'alimentation en eau potable (AEP). Ce débat s'inscrit dans celui, plus large, de la gestion qualitative dans la situation agricole et agro-industrielle bretonne. Dans ce contexte, la CLE constitue au mieux une enceinte de discussion, voire de consultation, mais n'est pas dotée d'une réelle légitimité en termes de décision propre. Au stade de l'état des lieux, le futur SAGE, quant à lui, reste alors du domaine du virtuel.

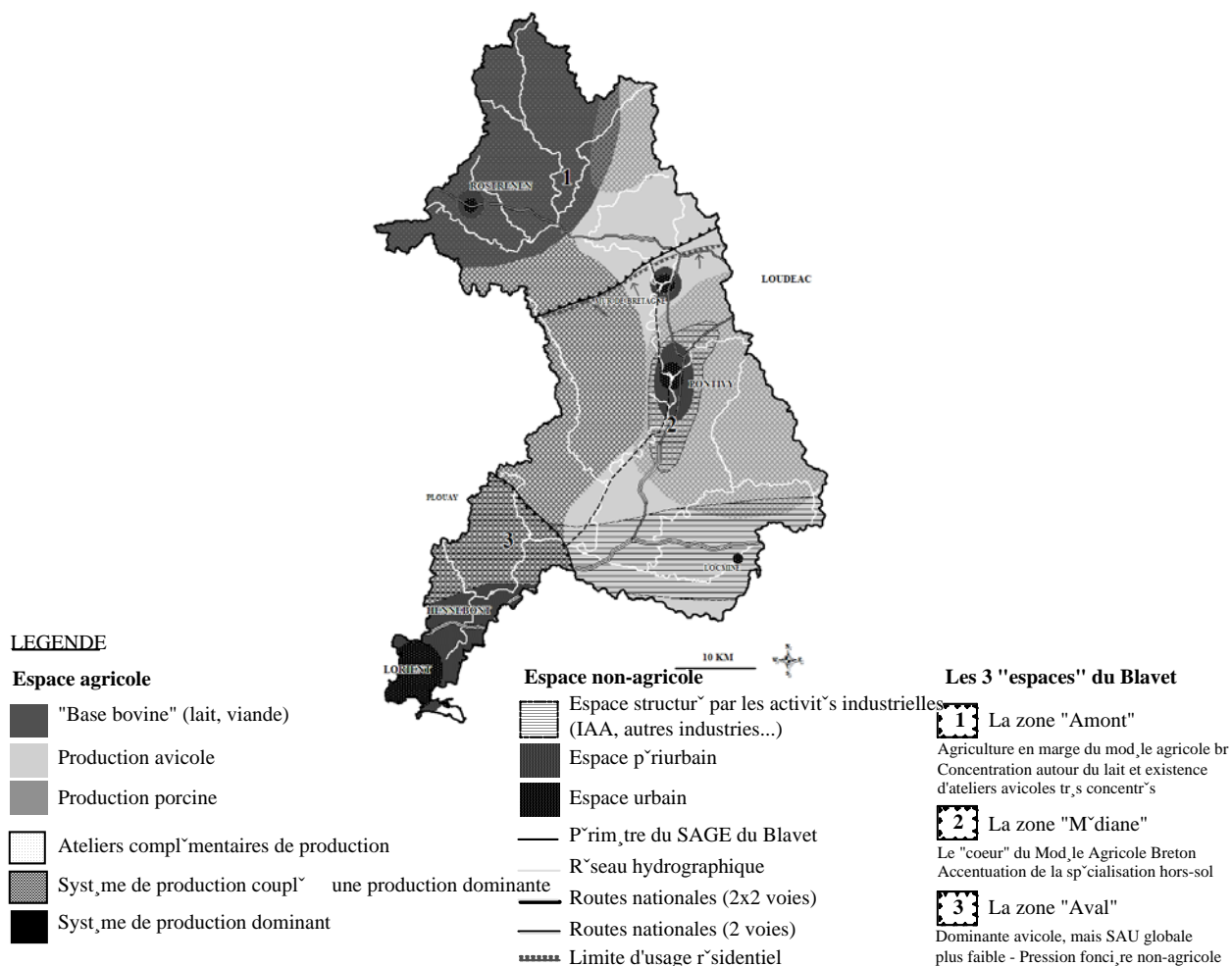


Figure 1. L'organisation du territoire du Blavet en 2000
(Sources : © BD CarThAgE Loire Bretagne 1996).

La problématique à traiter : planifier la politique de l'eau dans un contexte perçu comme très contraignant

Sa vocation, fixée par les textes, est pourtant claire : il s'agit de planifier la politique de l'eau, au plan local, au travers d'orientations avec lesquelles les décisions publiques en la matière devront être compatibles. Cette portée réglementaire, sur un cours d'eau d'importance régionale comme le Blavet, devrait suffire à faire du SAGE et de sa CLE un lieu de décision. Ce n'est guère le cas cependant, sans doute en raison du poids des contraintes perçues par les acteurs : schémas départementaux d'AEP déjà arrêtés, contexte agricole (dans la zone médiane) à la fois très pesant sur le plan environnemental et en grande difficulté économique et sociale, et enfin directive cadre européenne sur l'eau (DCE) imposant des objectifs de bon état écologique et de bon potentiel qui, s'ils ne sont pas encore définis précisément, s'imposeront de toute façon. Des marges de manœuvre existent-elles au plan local dans un tel contexte ? Quels choix y aurait-il à trancher face à des contraintes aussi pesantes ? Telles sont les questions que la prospective doit permettre d'instruire. Il s'agit également d'impulser au

SAGE une dynamique participative encore peu présente, conforme à sa vocation d'orientation de la politique de l'eau.

La méthode d'élaboration des scénarios

Les scénarios visés doivent alors prendre en compte plusieurs considérations.

- Ils doivent répondre aux besoins de gestion à long terme des différents thèmes en présence à l'échelle du bassin versant : eau potable, tourisme et loisirs, milieux naturels..., en référence aux politiques déjà engagées (en particulier la directive cadre sur l'eau).

- Ils doivent avoir une portée stratégique, en éclairant la cohérence des différents objectifs visés et des moyens disponibles, compte tenu des dynamiques territoriales plausibles.

- Ils doivent être susceptibles de générer une démarche appropriable à l'échelle de la CLE et, au-delà, des gestionnaires du bassin versant et de leurs partenaires.

Ces considérations ont amené à envisager la construction de plusieurs types de scénarios. Le scénario de référence est un scénario tendanciel : il envisage l'évolution plausible des différents territoires du bassin versant (amont, médian, aval) et les conséquences pour la gestion de l'eau « si rien de plus qu'aujourd'hui n'est entrepris » et si les dynamiques externes (économique, démographique, illustrée fig. 2) se poursuivent à l'identique. Partant au contraire d'objectifs de reconquête de la qualité des eaux et des milieux, des scénarios contrastés sont confrontés à ce scénario tendanciel ; ils font ressortir les enjeux d'organisation d'acteurs et d'outils de gestion nécessaires pour atteindre ces objectifs. C'est sur la base des enseignements respectifs de l'ensemble des scénarios et de leur mise en discussion au sein de la CLE que les orientations stratégiques seront définies dans une phase ultérieure.

Les cadres méthodologiques mobilisés

Différents cadres méthodologiques sont mobilisés pour mener l'ensemble de la démarche. Le plus général emprunte à la méthode des scénarios (Poux, 2003). Cette méthode implique de construire une image de base décrivant le fonctionnement global du « système Blavet » actuel et identifiant les principaux facteurs d'évolution endogènes et exogènes. Sur cette base d'analyse, plusieurs types de scénarios peuvent être envisagés, combinant différentes hypothèses d'évolution et leurs conséquences sur la gestion de l'eau. Cette démarche générale mobilise et combine différents cadres d'analyse pour la rendre opérationnelle.

Un premier cadre peut être rattaché à *l'analyse spatiale*, qui caractérise les dynamiques territoriales en jeu à différentes échelles (du local au régional, voire au supra régional). Les dynamiques passées sont confrontées et interprétées pour en déduire différentes logiques de développement spatial mobilisables pour l'exploration du futur. Les bases de données spatialisées, les modes de représentation spatiale et leur articulation sont les principales ressources dans ce cadre (Poux et Narcy, 2004). Elles contribuent à construire des typologies spatiales, renvoyant à des dynamiques selon les cas passées, constatées, ou imaginées et contrastées.

Un second cadre emprunte à *l'analyse économique*, considérant les modalités d'adaptation des agents présents sur le bassin (exploitants agricoles, filières, employés, propriétaires fonciers, acteurs du tourisme...) à différentes perspectives d'évolution des marchés agricoles et, plus généralement, de l'économie régionale et de l'emploi. Un autre volet économique porte sur les coûts de gestion de l'eau. Les monographies économiques régionales et nationales sur les secteurs économiques concernés sont ici des ressources essentielles.

Le troisième cadre porte sur *l'analyse d'acteurs*, embrassant les logiques et les modes d'organisation socio-politique envisageables. Des méthodes d'entretiens qualitatifs permettent essentiellement d'aborder ce volet.

Enfin, un dernier cadre porte sur *l'analyse technico-économique* des différents thèmes de gestion de l'eau, dans ses différentes dimensions (AEP, gestion des milieux aquatiques, gestion des ouvrages...), pour laquelle sont typiquement mobilisés des monographies et des entretiens complémentaires.

Combiner trois composantes

Ces cadres d'analyse doivent être mobilisés pour contribuer à un débat stratégique au sein de la CLE. Pour reprendre V.Piveteau (1995), il est important de veiller à un équilibre entre les trois composantes qui structurent toute démarche prospective.

- L'esprit de rigueur, impliquant que les hypothèses discutées s'appuient sur une analyse solide. C'est dans cette optique que les cadres évoqués ci-dessus doivent être conçus.

- L'esprit de démocratie, impliquant une réelle mise en discussion des hypothèses à portée stratégique, sans prise de pouvoir par l'une des parties en présence (en premier lieu les experts dont la tentation est grande d'enfermer la réalité dans un cadre d'analyse scientifique ou politique).

- L'esprit d'aventure, qui considère qu'il est nécessaire de sortir des sentiers battus pour envisager un futur qui n'est jamais prévisible et donné, mais toujours construit.

Cette approche interdit de considérer la construction de scénarios dans le cadre d'une démarche construite, partagée, comme un simple exercice de modélisation « presse bouton », dont les données d'entrée seraient des montants financiers et des techniques de gestion de l'eau, et celles de sortie des paramètres de qualité des eaux et des retombées économiques. La réflexion stratégique qui préside à la démarche prospective induit un travail sur une matière complexe, indéterminée et encore largement à construire. Les différentes méthodes et données mobilisées sont bien à évaluer dans ce cadre : ce sont des ressources pour faire avancer la réflexion d'acteurs impliqués dans la gestion d'un bassin versant qui, en posant les choix à long terme, ne s'y substituent pas en dictant les « meilleures » options.

Les produits obtenus

• Le scénario tendanciel, ou scénario sans SAGE

Le scénario tendanciel projette d'emblée le territoire du Blavet à un horizon de 2030, en poursuivant les dynamiques actuellement en cours. De ce fait, il a pour fonction de servir de référentiel d'action et d'évaluation futur. La définition d'objectifs à long terme implique

d'anticiper les évolutions spontanées (assimilées ici aux évolutions tendancielles) pour ne pas penser 2030 en figeant 2005.

Le mode de construction du scénario tendanciel est donc essentiellement l'extrapolation des mécanismes de régulation du territoire en place actuellement. Par exemple, on maintient l'hypothèse que l'usage des sols sera en grande partie déterminé par l'évolution de l'agriculture sur des critères de performance économique et que les actions réglementaires s'inscrivent dans ce cadre. Dans cette optique, les perspectives macro-économiques des grandes filières (lait, volailles, porcs, cultures) sont comparées et des hypothèses à long terme sont proposées (recul des volailles, concentration des exploitations laitières et porcines...). De même, les tendances démographiques et socioprofessionnelles sont prolongées en conservant les mêmes critères d'attractivité du territoire. Des cartes d'évolutions régionales resituant le Blavet dans un cadre plus large sont alors particulièrement mobilisées. La figure 2 illustre cette approche pour la démographie.



Figure 2. La formalisation d'évolutions passées à long terme et à grande échelle permet l'extrapolation de tendances futures : l'exemple de la démographie (Sources : © BD CarThAgE Loire Bretagne 1996).

La combinaison d'analyses thématiques territorialisées permet de proposer une image formalisée du territoire du Blavet à l'horizon 2030 (fig. 3). Cette projection devient le support de travail privilégié pour l'ensemble de la CLE.

• *L'identification du socle et des dimensions stratégiques du SAGE*

Une fois le scénario tendanciel établi, la CLE a travaillé en commissions thématiques, sur la base d'hypothèses cette fois « proactives » : il s'agissait, sur différents thèmes concernant la gestion de l'eau, de tester différentes options stratégiques ou différents niveaux d'ambitions susceptibles d'induire un contraste significatif avec le tendanciel. Les cheminements et images ainsi produits par les participants sur chaque thème, considérés dans leur ensemble, ont alors permis de distinguer deux aspects complémentaires : le socle du SAGE d'une part, ses dimensions stratégiques d'autre part. Le socle est constitué des objectifs et moyens présents, quelles que soient les hypothèses considérées : il s'agit de ce qui s'impose au SAGE en raison des contraintes qui pèsent sur lui, au premier rang desquelles se trouve la DCE. À l'inverse, les dimensions stratégiques constituent ce sur quoi les décisions de la CLE ont réellement prise : il s'agit des axes de décision où existent des degrés de liberté. Deux types de dimensions stratégiques ressortent des travaux : celles situées sur un plan technique (objectifs supplémentaires par rapport au socle), et celles situées sur le plan de la mise en

œuvre du SAGE (différentes approches possibles en termes d'organisation, de calendrier, de portage politique). Le tableau 1 explicite succinctement ces dimensions stratégiques et leurs différentes modalités envisageables.

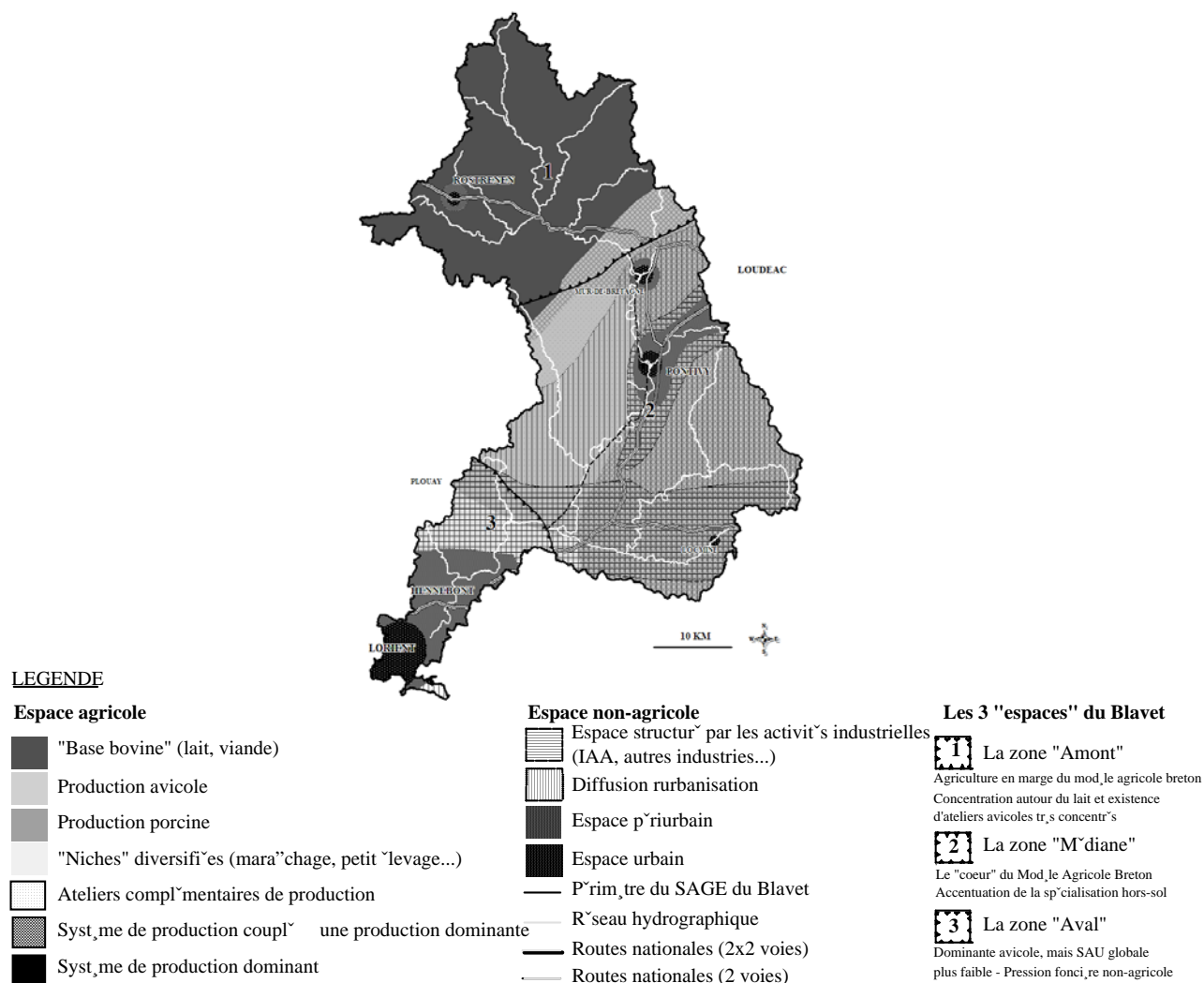


Figure 3. Une image du Blavet résultant des extrapolations tendanciennes à 2030 (Sources : © BD CarThAgE Loire Bretagne 1996).

• **Des scénarios contrastés**

Pour élaborer les scénarios contrastés, les membres de la CLE ont ensuite collectivement choisi quatre combinaisons d'hypothèses portant sur chacune de ces dimensions stratégiques, en respectant deux principes méthodologiques : cohérence des jeux hypothèses (veiller à ce que les modalités choisies pour un scénario soient compatibles entre elles) et souci d'éviter les caricatures (ne pas aboutir à un scénario repoussoir, un autre idyllique mais trop cher économiquement et politiquement, un troisième de compromis qui *in fine* sera forcément choisi). Une fois mis en forme, ces quatre scénarios constituent des illustrations de stratégies contrastées pour le SAGE, situées dans le temps, déclinées en termes de moyens économiques et organisationnels, et chacune assortie d'une analyse en termes d'atouts et faiblesses, de risques encourus et de conditions de succès.

Tableau 1. Les dimensions stratégiques du SAGE

Dimensions stratégiques	H1	H2	H3 (les compromis)
Modalité procédurale de gestion des espaces tampons (zones humides de bas fond et bocages)	approche «incitative volontaire» (sur le mode BEP) renforcée et généralisée, puis contractuelle obligatoire à partir de 2020	approche « contractuelle obligatoire » (sur le mode PMPOA ou ZAR mais appliquée aux ZH) dès 2010	« contractuelle obligatoire » dès 2010 sur certains secteurs prioritaires (ex : l'Evel)
Rythme de mise en place de la DCE	objectifs atteints en 2027	objectifs atteints dès 2015	objectifs atteints en 2027 sur certains secteurs particulièrement difficiles (Evel)
Gestion du risque et incertitude	confiance dans les actions techniques sur les flux, et risque assumé pour les milieux	principe de précaution : reconquête maximale des zones humides, gestion préventive du débit réservé, réduction des effectifs	effort seulement sur débit et/ou ZH et/ou effectifs
Vocation de la section canalisée du Blavet	navigation	saumon	compromis via un partage spatial (?)
Intégration entre développement rural et gestion de l'eau	déconnecté	synergie et lien dans le portage des politiques « eau et territoire »	amont seulement
Positionnement général/contexte institutionnel breton	relais des décideurs régionaux	porte-parole négociateur du Blavet	
Positionnement général /diversité territoriale du bassin versant	« subsidiarité »	fédérateur identitaire	

BEP : Bretagne Eau Pure ; PMPOA : programme de maîtrise des pollutions d'origine animale ; ZAR : zones d'action renforcée ; ZH :

La première stratégie, intitulée « un SAGE pour une mise en œuvre efficace du socle », articule les différentes modalités H1 du tableau ci-dessus. La seconde, « un SAGE politiquement fort pour une démarche volontaire et pragmatique » (H3), articule des objectifs techniques de compromis avec un positionnement politique affirmé au niveau régional et planificateur. La troisième, « un SAGE au service des volontés locales », reprend les mêmes objectifs que la précédente mais choisit un positionnement politique plus modeste et une approche subsidiaire, sans velléité planificatrice. La dernière enfin, « un SAGE subsidiaire par les écosystèmes », se distingue par des objectifs techniques et écologiques particulièrement ambitieux et novateurs mais appuyés sur les acteurs locaux.

Conclusion : les apports d'une telle démarche de prospective

Au regard de la situation qui prévalait au stade de la « mise en tension », quels sont les apports de cet exercice et de ses produits ? Loin de nier ou de minimiser les contraintes identifiées initialement par les acteurs (la DCE, le contexte agricole, les choix déjà pris en matière de gestion de la ressource), l'exercice a tout d'abord permis de les préciser et d'en cerner les contours à l'égard du SAGE. La comparaison entre le scénario tendanciel et les scénarios contrastés montre en particulier qu'aucune stratégie n'est incompatible avec les tendances aujourd'hui à l'œuvre en termes d'aménagement du territoire : des marges de manœuvre existent donc, des choix sont possibles. Par ailleurs, la distinction entre le socle et les dimensions stratégiques permet de cerner précisément les degrés de liberté dont dispose la CLE sur son domaine de compétence, et de ce fait permet d'orienter les discussions ultérieures sur de véritables enjeux décisionnels locaux.

Cette précision apportée sur le contenu des discussions fait alors de la CLE une instance véritablement politique : initialement perçus comme soumis à des choix externes ou lointains, ses membres adoptent ainsi une posture de décideurs. Le processus même de l'exercice de prospective aura contribué à faire travailler ensemble les acteurs de la CLE et, de ce fait, aura contribué à renforcer la dimension collective dans un cadre méthodologique bien compris. Rien ne dit néanmoins aujourd'hui que cette *posture* se traduira demain par une réelle *position* de décideur : les décisions continueront peut-être d'être prises ailleurs. L'exercice aura au moins permis d'explicitier à la CLE les moyens stratégiques dont elle devra se saisir pour acquérir cette position ; et de placer les actuels décideurs régionaux prenant part à la démarche devant leurs propres responsabilités quant à cette évolution.

Références bibliographiques

- MERMET L. (dir), 2005. *Recherches prospectives environnementales. Organiser un espace de travail « ouvert » pour étudier des écologies futures*. PIE-Peter Lang, Bruxelles.
- MERMET L., POUX X., 2002. Pour une recherche prospective en environnement : repères théoriques et méthodologiques. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol 10, n°3, 6-14.
- NARCY J.B., MERMET L., 2003. Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol 11, n°2.
- PIVETEAU V., 1995. *Prospective et territoire : apports d'une réflexion sur le jeu*. Cemagref Editions, collection Gestion des Territoires n°15.
- POUX X., MERMET L., BOUNI C., NARCY J.B., DUBIEN I., 2001. *Méthodologie de prospective des zones humides à l'échelle microrégionale - problématique de mise en œuvre et d'agrégation des résultats*. Rapport scientifique au PNRZH - 111 p + annexes.
- POUX X., 2003. " Les méthodes de scénarios " in *Prospectives pour l'environnement : quelles recherches ? quelles ressources ? quelles méthodes ?* Sous la direction de L. Mermet, Documentation française, Collection Réponses environnement, 103 pages.
- POUX X., BOUNI C., DUBIEN I., 2004. L'évolution des zones humides, entre dynamique territoriale et coordination de filières : quels enjeux pour le futur ? *Actes du Colloque de restitution du PNRZH*, Toulouse, octobre 2001.
- POUX X., ZAKEOSSIAN D., 2001. Quelle grille d'analyse des relations amont/aval pour une politique à l'interface gestion de l'eau et aménagement du territoire ? *Colloque "Hydrosystèmes, paysages, territoires"*, Lille, 6-8 septembre 2001.
- POUX X., NARCY J.B., 2004. *Prospective et analyse spatiale : quelques enseignements tirés de l'expérience*. Communication au colloque *LUCC Transformations actuelles des surfaces terrestres*, Meudon, 25 juin 2004.