

La Loire, espace d'une gouvernance environnementale ?

Franck Huyghues Despointes

Number 6, Special, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/044560ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Huyghues Despointes, F. (2009). La Loire, espace d'une gouvernance environnementale ? [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Article abstract

This work analyses the Loire river policy over a thirty year period. This policy was at first meant to be a politically-driven project to spatially and economically regenerate a particular area but became later a transversal public policy whereby the environment, and then the notion of heritage, became key factors. The Loire river was approached from both a spatial perspective as well as a temporal one. Within this thesis it was necessary to reconstruct the decision making process over time in order to understand where we started from and where we are today. The Loire river public policy is a mixture of diverse purposes : regeneration of a hydrosystem, ecology, urban regeneration, landscape, the notion of heritage and the notion of world heritage. The Loire river has been a platform upon which many projects have been developed, but rarely leading to concrete results. The few results achieved are truly complex. The Loire river has been a place around which many debates, conflicts of ideology, and action have occurred.

The objective is to understand the Loire river related public policy as well as its evolution. This was done from the perspective of the changes introduced by the involvement of "territorial agents" i.e. some local public actors, as well as some ecology-driven ones. The latter took part in the gradual reshaping the public policy objectives of the area under scrutiny.

We also wanted to address the hypothesis according to which territorial governance was to be put in place. This territorial governance was to symbolize the renewal of the public policy. We wish to see if, as is often said, the sort of actions and relations between different agents involved in the Loire projects have had an impact on public policies of other geographical sites and areas.



LA LOIRE, ESPACE D'UNE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ?

Franck Huyghues Despointes, Géographe, Docteur en Aménagement de l'espace et urbanisme, Chercheur associé de CoST (Construction politique et sociale des territoires), UMR 6173 CITERES CNRS Université François-Rabelais de Tours, 33 allée Ferdinand de Lesseps, BP 60449, 37 204 TOURS cedex 3, Courriel : franckdespointes@yahoo.fr

Résumé : Nous sommes passés sur la Loire d'une politique principalement de l'État (énergétique, sécuritaire, économique) à une action publique multi-niveaux. Nous entendons par action publique Loire : un territoire de l'action publique à géométrie variable (la zone d'action du Plan Loire grandeur nature, le Val de Loire patrimoine mondial de l'Unesco) en fonction des politiques et des acteurs concernés. Cette action publique Loire, au contenu politique varié (sécurité, économie, environnement, patrimoine), met en scène une pluralité d'acteurs publics (État, collectivités locales) et privés (associations de protection de l'environnement).

Il faut se rappeler que cet espace devait être aménagé (quatre barrages étaient programmés) et qu'à la faveur d'un mouvement écologiste, le réseau Loire Vivante, à la fin des années 1980, ce programme a été largement revu. L'intérêt ici se situe moins sur le conflit que sur ses effets : la réorientation de l'action publique Loire et les modalités de production de cette dernière. L'intervention de la société civile a modifié l'action publique dans ses objectifs mais aussi dans ses moyens. Nous nous accordons avec Vincent Simoulin pour penser la gouvernance comme un référentiel (au sens de Pierre Muller) de l'action publique (Simoulin, 2003). Le débat d'idées opéré par l'intrusion d'acteurs écologistes dans le programme d'aménagement de la Loire a-t-il conduit à l'ouverture du processus de décision ? Pouvons-nous pour autant parler de gouvernance ?

Le processus de crises-conflits n'a pas donné lieu à une ouverture mais à une percolation, une transfusion, un passage des idées d'une sphère à une autre (des écologistes vers les aménageurs notamment ceux de l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents). Au final nous n'observons pas de renouvellement des modalités de la coopération entre acteurs. Ainsi une analyse en terme de régulation plutôt que de gouvernance se dégage.

Mots-clés : Loire, barrages, environnement, patrimoine (mondial), action publique, acteurs, problèmes publics, conflits, gouvernance, régulation

Abstract: This work analyses the Loire river policy over a thirty year period. This policy was at first meant to be a politically-driven project to spatially and economically regenerate a particular area but became later a transversal public policy whereby the environment, and then the notion of heritage, became key factors. The Loire river was approached from both a spatial perspective as well as a temporal one. Within this thesis it was necessary to reconstruct the decision making process over time in order to understand where we started from and where we are today. The Loire river public policy is a mixture of diverse purposes: regeneration of a hydrosystem, ecology, urban regeneration, landscape, the notion of heritage and the notion of world heritage. The Loire river has been a platform upon which many projects have been developed, but rarely leading to concrete results. The few results achieved are truly complex. The Loire river has been a place around which many debates, conflicts of ideology, and action have occurred.

The objective is to understand the Loire river related public policy as well as its evolution. This was done from the perspective of the changes introduced by the involvement of "territorial agents" i.e. some local public actors, as well as some ecology-driven ones. The latter took part in the gradual reshaping the public policy objectives of the area under scrutiny.

We also wanted to address the hypothesis according to which territorial governance was to be put in place. This territorial governance was to symbolize the renewal of the public policy. We wish to see if, as is often said, the sort of actions and relations between different agents involved in the Loire projects have had an impact on public policies of other geographical sites and areas.

Keywords : Loire river, Environment, Heritage (world), Public Policy, Territorial Actors, Spatial Conflicts, governance, regulation

Introduction

La question de la gouvernance se pose aujourd'hui dans l'analyse des politiques publiques, puisque, pour reprendre certains auteurs

comme Vincent Simoulin, la gouvernance conduirait à une redéfinition de l'action publique (Simoulin, 2003). Qu'en est-il sur un espace singulier : la Loire ?



Figure 1. Les temps de la Loire. Source : F. Huyghues Despointes 2008

Légende : 1160 : la Charte d'Henri II Plantagenêt ; 1860-1861 : Publication des rapports de la Commission d'études dirigée par l'ingénieur Comoy ; 1993 : début du Programme européen LIFE sur la Loire

Avant de tester l'opérationnalité du concept de gouvernance confronté au terrain, il convient de présenter ce que nous nommons l'action publique Loire. Faite de successions de crises, elle est caractérisée par l'innovation : en moins de 30 ans, nous sommes passés de l'idée de constructions de barrages à une prise en compte environnementale globale, et ce à l'échelle d'un bassin franco-français de renommée internationale du fait des Châteaux de la Loire.

L'action publique Loire

Pour analyser l'action publique Loire, il faut distinguer deux temps principaux que sont le temps des levées¹ et le temps des barrages avant d'arriver à l'actuel : le temps patrimonial. Nous appelons « temps de la Loire », des moments différents d'actions et de représentations autour du fleuve (Figure 1).

Si l'inondation est bien identifiée sur la Loire, comme problème public, et depuis longtemps, l'excès d'eau n'est pas le seul problème. « Lutter contre l'inondation, contre la pénurie, contre la pollution, les trois préoccupations, techniquement, n'en font qu'une. Leur solution réside dans la régularisation des eaux par écrêtement des crues et soutien des étiages au moyen de barrages réservoirs » (Babonaux, 1986). Cette solution « préventive » dépasse de loin celle « curative » des levées. Ce discours est commun à l'ensemble des acteurs promoteurs de l'aménagement ligérien².

Les problèmes identifiés sur la Loire ont varié au fil du temps (tableau 1). Le temps des levées avait, par la réalisation de cet aménagement, œuvré dans un premier temps à la conquête agricole de terres occasionnellement inondées. Ensuite, la généralisation des digues devait favoriser la navigation et permettre de contenir les crues dans un espace étroit défini par l'homme pour naviguer. Les crues successives, devenues dévastatrices pendant des siècles, ont démontré les limites de ces ouvrages, mais ne les ont jamais véritablement remis en cause.

¹ Levées : appellation locale des digues.

² Du latin *Liger*, Loire.

L'homme s'est enfermé dans son erreur, exhaussant toujours plus les levées. Les digues, solution d'une époque à un problème, en ont ainsi produit un autre. Les crues sont devenues violentes et catastrophiques du fait des ruptures de levées : la Loire a été coupée de ses champs naturels d'expansion des crues.

De ce problème d'inondation, déjà bien identifié au XIX^e siècle, nous sommes arrivés à un problème de manque d'eau et de pollutions au XX^e siècle, lié à l'augmentation de la consommation de cette ressource pour les différents besoins mais aussi pour la dilution de la pollution, manière à l'époque de répondre à ce nouveau problème. En effet, le développement lié aux Trente glorieuses, suite à une grande période de restriction et de guerre, a été suivi d'une augmentation importante des pollutions. C'est dans ce contexte, et au cours des années 1980, que prend naissance ce que nous désignons par l'action publique Loire. Nous retiendrons la date de 1979 comme celle d'une nouvelle époque. Un « entrepreneur politique », Jean Royer³, investit la Loire et se tourne vers l'État. En conséquence indirecte, le rapport Chapon⁴ sort en 1979. Par la suite, si 1983 est une date importante avec la création de l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (ÉPALA), 1986 consacre l'idée de la réalisation d'un aménagement intégré de la Loire par la signature d'un protocole d'accord. Quatre barrages (Serre-de-la-Fare, Chambonchard, Le Veudre et Naussac 2) sont programmés. Le programme soutenu par les trois acteurs historiques : l'ÉPALA, l'Agence de l'eau et l'État, connaît bien des vicissitudes.

³ Jean Royer : député d'Indre-et-Loire, maire de Tours (1959 à 1995), président de l'ÉPALA (1984-1995). Il a aussi occupé des postes ministériels.

⁴ Jean Chapon : vice-président du Conseil général des Ponts-et-Chaussées. Il est l'auteur d'un rapport en 1979 (réactualisé en 1989) qui a fait date dans l'histoire de la Loire.

Tableau 1. Les problèmes publics ligériens : apparition, identification comme problème, solution, mise en œuvre et renouveau.

Problèmes publics	Identification comme problème (période/date)	Solution et mise en œuvre
Agriculture et inondation	XII-XV ^e siècle	Édification de levées
Navigation et inondation	XV-XIX ^e siècle	Systématisation des levées Rehaussement de ces dernières (parenthèse des déchargeoirs : ouvrir les levées)
Inondation crues de 1846, 1856, 1866 ...	1860	Barrages mais faute de moyens : réalisation partielle d'un programme de déversoirs = « faire la part de l'eau » en ouvrant les levées
Inondation (sécurité publique) Soutien de l'étiage (besoins en eau : centrales nucléaires, agriculture, consommations humaines)	À partir des années 1970	Barrages : Naussac (1983) Villerest (1984) Naussac 2 (1998)
Pollution (dilution et traitement à la source)	À partir des années 1970 (loi sur l'eau de 1964)	Barrages Stations d'épurations
1986 Protocole d'accord sur l'aménagement hydraulique (inondation, étiage) À partir de 1988 - conflit avec une remise en cause du programme Renouveau de l'action publique : prise en compte axée sur l'environnement, la sécurité publique et le développement économique		
Sécurité des populations	Plan Loire 1994, renouvelé en 2000 et 2006	Gestion du risque d'inondation : <i>prévision, prévention, protection</i>
Protection de l'environnement		Restauration de la diversité écologique du milieu
Développement économique		Amélioration de la gestion de la ressource en eau et des espaces naturels et ruraux des vallées
Patrimoine (à partir de 2000)		Mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel des vallées

Source : F. Huyghues Despointes 2008.

En réaction au programme hydraulique de 1986, un réseau d'associatifs, « Loire Vivante » (composée notamment d'écologistes et de scientifiques) se constitue à l'échelle du bassin de la Loire pour répondre au regroupement des collectivités au sein d'un organisme : l'ÉPALA. Ce réseau est appuyé par une mobilisation locale inattendue, concrétisée par la création d'une structure : SOS Loire Vivante, contre la réalisation du premier barrage, Serre-de-la-Fare. L'arrivée d'un responsable de campagne du WWF International, contribue à professionnaliser le combat. La présence en 1989 d'un écologiste, Brice Lalonde, au poste environnement du gouvernement facilite l'accession du mouvement à la position d'acteur. Ce contexte gouvernemental, certes favorable, ne doit pas éluder l'ensemble des stratégies et actions mises en route pendant les premières années du conflit : l'utilisation du droit ; la

communication et la médiatisation ; la professionnalisation et les moyens financiers ; les manifestations et la désobéissance civile ; la politique et la production de savoirs alternatifs. Le réseau Loire Vivante commence à récolter les fruits de sa mobilisation. En effet, une décision du gouvernement en 1991 entérine l'abandon des barrages de Serre-de-la-Fare et de celui de Chambonchard au profit d'un rehaussement du barrage EDF de Rochebut. La première crise entre l'ÉPALA et l'État éclate. Les écologistes profitent des hésitations de l'État pour proposer le montage d'un programme LIFE⁵, aidés de l'Europe et de l'État.

⁵ LIFE : L'instrument financier pour l'environnement. Politique mise en place par l'Europe. Ce programme sur la Loire de 1993 à 1998 est devenu par la suite le programme national Loire nature (2002-2006) sans financement européen. Cet outil, sur la Loire

Malgré le changement de gouvernement, la question des barrages n'est pas réglée. Finalement, intervient une sortie de crise qui se solde par l'abandon du barrage de Serre-de-la-Fare : les écologistes ont réussi, à travers une étude alternative financée par le ministère, à montrer que d'autres solutions étaient envisageables. Par contre, le barrage de Chambonchard n'est pas annulé.

Le 4 janvier 1994 sonne la naissance du Plan Loire grandeur nature. Plus qu'un règlement sur la question des barrages, il repose la question de la prise en compte de la Loire par l'action publique dans son ensemble. Il ne se limite pas à des calculs de la gestion des quantités d'eau. Ce plan, au départ d'une durée de dix ans, engage les trois partenaires historiques de l'aménagement (l'ÉPALA, l'État, et l'Agence de l'eau) sur des objectifs conciliant sécurité des populations, protection de l'environnement et développement économique. Les actions environnementales du protocole de 1986, se limitant au périmètre des ouvrages, prennent de l'ampleur mais ne sont pas l'unique objectif de ce plan.

En 1999, une seconde crise éclate entre l'ÉPALA et l'État. En cause, l'abandon du projet de barrage de Chambonchard par Dominique Voynet. Cette écologiste au gouvernement renonce à financer cet ouvrage, ce qui conduit inmanquablement à une annulation du projet, l'ÉPALA ne pouvant financer seul l'ouvrage. Conséquence directe, le programme LIFE grand saumon de Loire prend du retard, la participation de l'ÉPALA étant ajournée : il ne commence qu'en 2001. En 2002, la nouvelle ministre de l'environnement, Roselyne Bachelot, confirme le renoncement au financement de cet ouvrage. Malgré tout, en 1999, le gouvernement retient le principe d'un Programme interrégional Loire grandeur nature (PILGN) pour les années 2000 à 2006. Le Plan Loire est reconduit. Il s'agit de la deuxième phase. Ce dernier intègre les contrats de plan État région 2000-2006 ; de la sorte, les régions en deviennent des acteurs. L'inscription d'une partie significative du Val de Loire sur la Liste du patrimoine mondial au titre des paysages culturels vivants contribue au volet patrimonial de la deuxième phase du Plan Loire, thématique absente de la première mouture. Aujourd'hui, le Plan Loire s'inscrit dans sa troisième phase (2007-2013).

Des transformations ont aussi été observées du côté des acteurs. L'ÉPALA devient en 2001 l'Établissement public Loire. L'évolution de la structure vient compléter celle des acteurs, tant politiques qu'administratifs. Cette dynamique a déjà été entamée en 1995 avec le départ de la présidence de Jean Royer. Il a été

remplacé par Éric Doligé⁶, puis par Jean Germain⁷ en 2005. Au niveau de la direction de l'Établissement, Régis Thépot succède en 1996 à Joseph Picard. La création de la Mission Val de Loire patrimoine mondial en 2002 consacre un nouvel acteur dans le Val de Loire. Loire nature 2 (2002-2006), prolongement du programme LIFE, concrétise un partenariat pluri-acteurs publics et privés. Ce programme constitue une innovation tant sur le fond que sur la forme : d'anciens opposants travaillent aujourd'hui ensemble.

L'action publique Loire a été marquée par de profonds changements (tableau 2). Jusqu'au début de la décennie 1990, la thématique de l'eau était centrale, les risques encourus à cause des inondations du fleuve constituaient le problème principal en terme de sécurité civile. Parallèlement, même si cet enjeu a été envisagé plus tardivement (1950), l'eau disponible est considérée comme un facteur de développement économique. Le barrage, alors équipement, moderne et tout-puissant, prôné par l'aménagement, permet l'urbanisation d'espaces, autrefois zones d'expansion des crues. Cette philosophie d'action n'est remise en cause qu'à la faveur de ce conflit. Les écologistes ne restent pas sur des positions défensives et revendiquent une fonction de « force de proposition ». Progressivement le risque est alors envisagé comme un problème à gérer et le barrage n'est plus érigé en seule et unique solution. Nous ne parlons plus de protection mais de gestion. Sur la Loire, un problème d'eau est devenu au fil des années, à la faveur du conflit, une question d'environnement. Dans les années 1980, « le système fluvial ligérien s'est vu investi d'une valeur écologique et patrimoniale perçue comme considérable » (Bazin et Gautier, 1996). L'argumentation patrimoniale a ainsi fait son apparition dans les discours. Aujourd'hui le patrimoine, comme l'eau hier, est considéré comme un facteur de développement autour d'un projet de développement durable.

Au regard du conflit, si l'on peut considérer la Loire comme un territoire d'innovation de l'action publique, quel est le rôle à la fois des acteurs publics locaux et associatifs ? Le concept de gouvernance permet de prendre en compte la « perte de centralité de l'État, de mettre en avant le caractère pluriel des intervenants » (Hassenteufel et Rasmussen, 2000). Dans quelles mesures le modèle d'action publique sur la Loire est-il analysable en terme de gouvernance ?

⁶ Éric Doligé : sénateur, président du Conseil général du Loiret. Il a été, en janvier 1999, le président-fondateur de l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin.

⁷ Jean Germain : maire de Tours depuis 1995, président de la communauté d'agglomération de Tour(s) Plus, premier vice-président de la région Centre. Nous notons que la présidence de l'Établissement, depuis sa création, est assurée par des hommes politiques de la Loire moyenne, entre Tours et Orléans.

comme ailleurs, peut être considéré comme moteur de politiques environnementales dans les États grâce au soutien et à l'appui financier de l'Europe. Ce programme, en deux phases, visait notamment la protection des espèces et des espaces par la maîtrise foncière.

Tableau 2. L'action publique Loire : quelques dates clefs.

Temps des barrages (1860-1993)	1979	Temps moderne de l'aménagement de la Loire
	1983	Création de l'outil de l'aménagement : l'ÉPALA
	1986	Protocole sur l'aménagement hydraulique Réaction associative à l'échelle du bassin : Loire Vivante
	1988	Réaction associative locale : SOS Loire Vivante
	21/01/1989	Le réseau Loire Vivante devient acteur
	31/07/1991	Première crise entre l'ÉPALA et l'État : abandon de barrages
Temps patrimonial (depuis 1993)	1993-1998	Programme européen LIFE : une innovation des écologistes
	4/01/1994	Une sortie de crise : le Plan Loire grandeur nature
	1994-1999	Plan Loire, phase une
	1996	Création du Parc naturel régional Loire Anjou Touraine
	1999	Deuxième crise entre l'ÉPALA et l'État : abandon d'un barrage
	2000-2006	Plan Loire, phase deux : les régions deviennent acteurs
	30/11/2000	Inscription du Val de Loire sur la Liste du patrimoine mondial de l'Unesco
	06/2001	L'ÉPALA devient l'Établissement public Loire : une évolution de la structure et des acteurs
	2001-2004	Programme LIFE « grand saumon de Loire »
	22/03/2002	Un nouvel acteur : la Mission Val de Loire patrimoine mondial
	2002-2006	Loire nature 2, suite du programme LIFE : un partenariat entre acteurs publics et privés
	2007-2013	Plan Loire, phase trois

Source : F. Huyghues Despointes 2008.

Entre innovation et mutualisation, la gouvernance mise en débat : une redéfinition de l'action publique Loire ?

Le Plan Loire grandeur nature est l'outil central de l'action publique, érigé en modèle à l'échelon français, européen voire mondial par les acteurs tant publics qu'associatifs. Mais l'innovation la plus singulière réside dans le partenariat entre acteurs publics labélisés autrefois « aménageurs » et acteurs associatifs écologistes (programmes LIFE et leurs suites : Loire nature, grand saumon de Loire). Pour reprendre Philippe Warin (2003), le partenariat associatif « est appelé à devenir une modalité essentielle de production des politiques publiques et à concourir à la construction d'un modèle général d'action publique ». Est-ce que les associations en acceptant les règles du jeu politique, producteur des politiques publiques, ne vont pas se détourner de leur philosophie initiale d'action ? Faut-il pour autant parler de gouvernance ?

Le conflit prononcé entre les écologistes et les aménageurs a conduit à une perturbation de l'action publique qui devait s'inscrire sur cet espace. Il a été facteur bénéfique et innovant : le conflit a été promoteur d'une action publique renouvelée avec l'émergence de partenariats publics-associatifs. Le conflit peut être analysé comme un mode de relation à l'action des pouvoirs publics mais aussi comme un processus de territorialisation. Ce dernier a ainsi été un révélateur, un moment privilégié de saisie du changement de l'action publique.

Le rôle des acteurs du territoire dans ces évolutions est indéniable. Deux niveaux principaux se distinguent. D'une part, à

une certaine époque, le changement ne peut être expliqué sans référence au rôle de Jean Royer considéré ici comme un entrepreneur politique : ce dernier se fait ici sur la forme et non sur le fond. Son intervention a concerné la mise en place de l'action publique et non sa définition. Cet acteur a construit les conditions rendant possibles sa mise en œuvre, à l'époque où la philosophie des barrages primait. D'autre part, l'irruption d'acteurs que nous avons appelé écologistes a eu pour conséquence un changement, qui lui, ne se mesure pas sur la forme, mais bien sur le fond : ils ont remis en cause la nécessité des barrages et proposé des solutions alternatives pour répondre aux mêmes problèmes.

Les conflits entre acteurs ont produit les conditions d'un changement de l'action publique Loire : - dans ses modalités d'action : du protocole sur l'aménagement hydraulique de 1986 au Plan Loire en 1994 :

- dans ses objectifs : par exemple, la sécurité publique face au risque d'inondation : la protection devait être assurée par l'intermédiaire des barrages. Aujourd'hui, nous évoquons la réduction de la vulnérabilité. Cette dernière s'accompagne des études 3P : prévision, prévention, protection ;
- dans ses modalités de production : les partenariats entre des acteurs publics et associatifs.

Cet espace (le Val de Loire ou le bassin de la Loire) est le lieu d'un surinvestissement en terme d'action publique. Si la question des inondations a été traitée de façon novatrice, la question

patrimoniale est toute récente et celle de l'eau est à observer avec attention. D'autant qu'avec la directive cadre européenne sur l'eau, un objectif central de bon état, à la fois écologique et chimique, des masses d'eau est fixé à l'horizon 2015.

Nous avons analysé le partenariat entre des acteurs publics et associatifs comme un renouveau de l'action publique Loire, touchant autant les actions que les acteurs intéressés aux projets. Ces acteurs, à une époque donnée, se sont affrontés. Le monde associatif a été traversé par des crises. Elles ont conduit, notamment, à la suite du conflit, à des reconfigurations d'acteurs : ceux qui ont été à l'origine de la reformulation du problème public Loire se retrouvent hors jeu.

L'idée d'une mutualisation des compétences d'acteurs se profile à travers la réalisation de partenariats publics-privés et des programmes LIFE et leurs suivis. Nous sommes bien là sur une coopération entre différents acteurs : publics (collectivités locales, État) et associatifs. Ce trait de caractère de l'action publique Loire est incontestable. Pouvons-nous pour autant parler de gouvernance ?

Le travail effectué par les associations et financé par les partenaires, acteurs publics, s'inscrit-il dans une logique d'économies d'échelles, de mutualisation ou de gouvernance ? Il s'agit bien d'une coopération entre acteurs concurrents, pour certains, à l'époque où la Loire devait être aménagée. Nous avons une identification réciproque des compétences en jeu (connaissances et savoir-faire des associations).

« Le coût élevé des mesures à prendre et du personnel à recruter et à former, incite les gouvernants à « externaliser » les dépenses, en utilisant le personnel existant des associations et les ressources financières des collectivités locales ou d'intervenants privés : l'éloge du bénévolat, la glorification des initiatives émanant de la « société civile », la valorisation du partenariat, tendent alors à légitimer un effacement relatif des pouvoirs publics dans des domaines dont ils ne peuvent pas cependant se désintéresser visiblement » (Lagroye et al., 2006).

Dans le secteur de l'environnement, la légitimation du savoir associatif comme partenaire manifeste une évolution. A quel niveau se situe-t-elle ?

Plus qu'un changement de procédures, la gouvernance consacre des acteurs et des pratiques nouvelles de coopération-coordination. Reprenant l'analyse développée par Vincent Simoulin sur la gouvernance, nous le rejoignons quand il affirme que la gouvernance « est en passe de s'imposer comme un nouveau référentiel de l'action publique » au sens de Pierre

Muller⁸ (Simoulin, 2003). Face à l'hétérogénéité et la multiplicité des définitions, nous adoptons celle-ci : « la gouvernance est un mode de décision politique radicalement nouveau qui correspond à un brouillage des frontières entre la sphère publique et l'espace privé (avec aussi un partage des tâches et des responsabilités entre eux), à une atténuation des phénomènes de hiérarchie et à un État qui n'est plus qu'un acteur (certes privilégié) parmi d'autres » (Simoulin, 2003). Elle est entendue comme un nouveau mode de gouvernement répondant au déficit de légitimité et d'efficacité rencontré par l'action publique de l'État-providence.

Une relecture analytique à travers le prisme de la régulation plutôt que celui de la gouvernance environnementale

En première analyse, la référence faite à la gouvernance semblait convenir pour saisir les processus en jeu et caractériser les rapports entre acteurs et actions. Après examen, il ne semble pas que la gouvernance soit une réalité observable sur ce terrain. Cette dernière sur la Loire est en construction. Chacun des acteurs doit trouver ses marques. Certains parmi les associatifs, bien sélectionnés par les acteurs publics, servent de personnes ressources. Malgré tout, nous n'observons pas de changement notable dans la définition et la mise en œuvre des politiques. Cette action publique est ancienne : elle a besoin de temps pour s'adapter.

La notion de gouvernance ne semble pas suffisante pour analyser les modalités d'actions entre acteurs. Que faire du savoir, des relations entre acteurs, des ressources qu'ils mobilisent inégalement ? Patrice Melé, sans dénigrer cette notion, affirme que « la notion de gouvernance conduit à survaloriser la question de l'accord et des arrangements entre différents porteurs d'intérêts et à sous-estimer le rôle des institutions, des normes et des cadres de contraintes présents dans les interactions locales » (Melé, 2006).

Sur l'espace ligérien, nous avons besoin d'un autre outil : nous préférons mobiliser la notion de régulation, évoquée comme une définition mineure de la gouvernance, c'est-à-dire un mode de coordination palliant les défaillances des autres modes mais ne modifiant pas totalement l'action publique.

Gouvernance et régulation sont deux concepts proches pour caractériser les mêmes mutations des formes de l'action. Patrice Melé utilise la notion de régulation entendue comme « la façon dont se produisent ou s'actualisent dans des interactions entre acteurs, en particulier dans le cadre de conflits, les règles permettant la constitution ou le maintien d'un ordre social ». La conception qu'il propose de la régulation, comme théorie de

⁸ Selon ce politiste, le référentiel permet de saisir le sens de l'action publique : il s'agit d'une norme qui la structure et l'organise. Le référentiel se présente comme un outil d'analyse du changement de l'action publique (Muller, 2005).

l'action collective et approche cognitive, « cherche à expliquer comment se créent et fonctionnent les accords et coordinations entre acteurs, [elle] ne s'intéresse pas seulement au droit, mais à l'ensemble des organisations, institutions ou « conventions » qui permettent le fonctionnement des marchés (soit aussi les normes, valeurs et les relations de confiance) ». Cet auteur, qui accorde une place importante aux dimensions spatiales et territoriales du droit dans ses recherches, propose d'analyser les situations d'actions publiques comme des « transactions sociales produisant des formes locales de régulation et comme instaurant un régime particulier de territorialisation » (Melé, 2006).

Cette recherche semble valider la pertinence de la notion de régulation comme outil d'analyse, plutôt que celle de la gouvernance. Notre positionnement critique par rapport à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance paraît assez proche des conclusions d'Helga-Jane Scarwell et de Richard Laganier (2003). En effet, ils posent, au sujet d'un district hydrographique international, celui de l'Escaut, la question suivante : s'agit-il d'un espace de gouvernance territoriale ? Sans refaire un débat sur la gouvernance, leur réponse est claire :

« Finalement, le décloisonnement relatif des niveaux territoriaux et des réseaux d'acteurs qui structurent les décisions ne nous a pas permis de percevoir un renouvellement dans les modalités de la coopération. Certes, de nouvelles articulations entre territoires signalent un traitement plus territorial de la gestion de l'Escaut, mais elles n'engendrent pas de changement d'équilibre entre les acteurs territoriaux dans les modalités de régulation des problèmes » (Scarwell et Laganier, 2003).

Conclusion

Après le conflit et la réorientation de l'action publique Loire avec notamment le Plan Loire grandeur nature, pouvons-nous dire que la Loire est sauvée ? Cette sauvegarde a été en partie l'objet du combat pour les écologistes. Cette question mérite d'être posée après le long conflit (1988-1994) qui s'est déroulé sur cet espace. Le fleuve ne serait-il pas surprotégé et surinvesti par différents acteurs ? Nous observons effectivement une grande multiplicité de périmètres d'intervention, pour n'en citer que quelques uns : le bassin hydrographique Loire-Bretagne, la zone d'action du Plan Loire grandeur nature, le Val de Loire patrimoine mondial, le parc naturel régional Loire Anjou Touraine. Ces périmètres touchent aux différentes politiques en œuvre sur cet espace : l'eau, les inondations, le patrimoine, l'environnement, le développement etc. La question de la lisibilité et de l'opérationnalité de telles politiques se pose. Aussi, des millions d'euros ont été investis, en particulier, dans des programmes LIFE, pour faire revenir le saumon, ou acquérir des terrains pour la réalisation d'un programme de reconquête de l'espace de liberté du fleuve. A quoi sert la multiplication des protections sur un espace, si ce dernier n'est pas investi, approprié par

l'homme ? La protection sans éducation ou pédagogie perd là une grande partie de son bénéfice : leur efficacité est accrue quand l'homme en devient un acteur.

Par ailleurs, sur la Loire, cette ouverture aux idées associatives a été la condition d'un renouveau de l'action publique. Nous pensons notamment aux partenariats pluri-acteurs. L'innovation se trouve aussi dans le camp des collectivités locales, qu'il s'agisse de la consécration de l'Établissement public Loire comme un acteur de l'eau ou de la Mission intervenant à l'échelle d'un site patrimoine mondial.

Le débat d'idées opéré par l'intrusion d'acteurs écologistes dans le programme d'aménagement de la Loire a-t-il conduit à l'ouverture du processus de décision ? Pouvons-nous pour autant parler de gouvernance ? Le processus de crises-conflits n'a pas donné lieu à une ouverture mais à une percolation, une transfusion, un passage des idées d'une sphère à une autre (des écologistes vers les aménageurs notamment ceux de l'ÉPALA). Cette transmission a été possible par le mouvement d'allers-retours entre les associations et les acteurs publics ; les écologistes passant de l'opposition à la proposition. Au final nous n'observons pas de renouvellement des modalités de la coopération entre acteurs. Ainsi une analyse en terme de régulation plutôt que de gouvernance se dégage.

La Loire est devenue un objet d'action publique. Nous sommes passés sur la Loire d'une politique principalement de l'État (énergétique, sécuritaire, économique) à une action publique multi-niveaux. Nous entendons par action publique Loire : un territoire de l'action publique à géométrie variable (la zone d'action du Plan Loire grandeur nature, le Val de Loire patrimoine mondial de l'Unesco) en fonction des politiques et des acteurs concernés. Cette action publique Loire, au contenu politique varié (sécurité, économie, environnement, patrimoine), met en scène une pluralité d'acteurs publics (État, collectivités locales) et privés (associations de protection de l'environnement). Nous constatons en effet que sur la Loire, les cadres normatifs c'est-à-dire les objectifs de l'action publique, ont évolué, intégrant une dimension environnementale certaine mais pas unique, tout comme les instruments, le Plan Loire. La question des cadres institutionnels reste cependant ouverte. Si la gouvernance est présentée comme un moyen à utiliser par des acteurs publics pour nourrir l'action publique Loire, cet objectif est loin d'être atteint.

Bibliographie

- Babonaux Y., 1986, L'espace ligérien, Dans *Une histoire de la Loire*, P. Vigier (Ed), Éditions Ramsay, Paris, pp. 37-69
- Bazin P., E. Gautier, 1996, Un espace de liberté pour la Loire et l'Allier : de la détermination géomorphologique à la gestion, *Revue de géographie de Lyon*, 71, 4, pp. 377-386
- Hassenteufel P., J. Rasmussen, 2000, Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques, Les apports de la science politique, Dans *Territoires sous influence*, D. Pagès, N. Pélissier (Eds), I, L'Harmattan, Paris, pp. 59-82

- Huyghues Despointes F., 2008, *Des barrages au patrimoine mondial : La Loire comme objet d'action publique*, Thèse de Doctorat d'aménagement de l'espace et urbanisme, Université François-Rabelais de Tours, 440 p.
- Lagroye J., F. Bastien, F. Sawicki, 2006, *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 5^e éd., 607 p.
- Melé P., 2006, *Pour une géographie de l'action publique, Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, HDR de Géographie, Université François-Rabelais de Tours, vol 1, 434 p.
- Muller P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55, 1, pp. 155-187
- Scarwell H.-J., R. Laganier, 2003, « Les recompositions de l'action publique en contexte transfrontalier », *Développement durable et territoire*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/document1077.html>, Consulté le 14 octobre 2008.
- Simoulin V., 2003, La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne, *Droit et Société*, 54, pp. 307-328.
- Warin P., 2003, Le partenariat associatif : modalité de production des politiques publiques, élément de construction d'un modèle d'action publique, Dans *Les recompositions locales des formes de l'action publique*, M. Tapie-Grime (Ed.), L'Harmattan, Paris, pp. 149-166.