



L'UTILITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE

Une opportunité pour les projets
du grand cycle de l'eau

SOMMAIRE

1 — GENÈSE D'UN CHANTIER	5
- Les dimensions de l'utilité sociale et la gestion de l'eau et des milieux aquatiques	5
- Une notion originale issue de l'économie sociale et solidaire	6
- Un dispositif d'expérimentation dédié.....	6
2 — TROIS ANNÉES SUR L'ÉTABLI	7
- Des situations contrastées et des modalités d'intervention récurrentes	7
- L'utilité sociale en accompagnement d'un projet de restauration sur la Bouzaize à Beaune ..	8
3 — UNE FABRIQUE DU COMMUN.....	9
- Expérience – quand le « commun » se négocie	10
- Expérience – le caractère « commun » d'un site identifié comme une richesse	10
4 — DONNER DE L'ÉPAISSEUR AUX PROJETS.....	11
- Jusqu'où l'intégration de différents secteurs peut-elle aller?.....	11
- Le recoupement des compétences et responsabilités institutionnelles	12
5 — UTILITÉ SOCIALE, LE JEU ET LA CHANDELLE	13
- Ouverture, écoute et réputation: ferments d'une utilité	13
- Un large écosystème d'acteurs à intéresser.....	14
- Quand les élus jouent l'ouverture.....	14
6 — TOUT ÇA, POUR QUOI ?	15
7 — NEUF QUESTIONS À OSER SE POSER	17

REMERCIEMENTS

L'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse tient à remercier :

Christophe Bouni, Gaëlle Chevillotte, Agathe Dufour et Jean-Baptiste Narcy (bureau d'études ASca), Yannick Arama, Jean-Baptiste Chémery, Pierre Fillatre, Gaëlle Gasc et Laëticia Morlat (bureau d'études Contrechamp), pour l'accompagnement des 10 sites d'expérimentation, l'appui méthodologique et la rédaction de ce livret.

Ainsi que toutes les personnes qui ont contribué directement ou indirectement à la réalisation de l'expérimentation et à la rédaction de ce livret :

- les membres du comité de pilotage de l'expérimentation :

Bernard Barraqué (CNRS/AgroParisTech), Hélène Cauchoix (Institut de la concertation et de la participation citoyenne), Hervé Coquillart (fédération des CEN), Marylise Cottet (CNRS), Stéphane Le Bourhis (agence de l'eau Seine-Normandie), Clotilde Lebreton (CEN Isère), Delphine Loupsans et Julien Gauthey (Office français de la Biodiversité), Amandine Mesland (agence de l'eau Loire-Bretagne), Marielle Montginoul (INRAE Montpellier), Marie Pagès Gold et Gaëlle Grattard (URCPIE), Bruno Péniisson (agence de l'eau Artois-Picardie), Jacques Pulou (association FNE), Stéphane Robichon (agence de l'eau Adour-Garonne), Eleonore Vandel (fédération des CEN) ;

Julien Dubuis, Elise Dugleux, Aline Dupont, Hélène Flachon, Chantal Graille, Alexis Nicolas, Marc Pero, Céline Pigeaud, Vincent Porteret, Nathalie Sureau-Blanchet et Benoît Terrier (agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse) ;

- les membres du groupe de praticiens de l'expérimentation :

Nicolas Amendola (EPTB Saône-Doubs), Emma Aubert (RRGMA PACA), Sandrine Batut (syndicat mixte du Lez), Julien Bigué (association Rivière Rhône-Alpes Auvergne), Betty Cachot (syndicat des rivières Brévenne et Turdine), Emilie Calvar (CEN Franche-Comté), Aurélie Charbonnel (CEN Savoie), Cédric Cheneval (communauté d'agglomération Sophia Antipolis), Fabien Chiri (union des fédérations pour la pêche et les milieux aquatiques), Magali Curt (communauté de communes du Pays des Ecrins), Ancia Drocourt (Carcassonne Agglo), Damien Dumollard (syndicat mixte des îles et des lînes du Rhône), Julien Dumoutier et Aline Stracchi (Valence Romans Agglo), Medhi Elbettah (fédération du Jura pour la pêche et la protection des milieux aquatiques), Pascal Faverot (CEN Rhône-Alpes), Jean-François Froger (EPTB Saône-Doubs), Anne Gangloff (communauté de communes Drôme Sud Provence), Maud Greugny (DREAL Bourgogne-Franche-Comté), Marjorie Grimaldi (Durance Lubéron Verdon Agglo), Ira Helal (Fredon Occitanie), Yoann Laffont et Christophe Moiroud (CNR), Claire Marcel et Katy Cottinet (SAGYRC), Lionel Messas (commune de Romans-sur-Isère), Claire Poulin (ARPE PACA), Sterenn Ramond (fédération départementale des chasseurs du Jura), Jordi Recorda Cos (commune de Canet-d'Aude), Karen Regragui (EPTB Saône-Doubs), Corinne Roehilly (ARBE PACA), Frédérique Roman (EPTB Orb Libron), Roxane Roy (syndicat mixte du bassin versant de l'Huveaune), Katia Souriguère (SMIAGE), Maryline Vernet (conseil départemental de Côte-d'Or) ;

Pierre Barret, Kévin Boisset, Sébastien Bloyon, Sébastien Canault, Fabrice Cathelin, Isabelle Chouquet, Patricia Delay, Aline Dupont, Fatiha El Mesaoudi, Claire Floury, Florence Javion, Hélène Jethrit, Frédéric Launay, Nicolas Loss, Vincent Mayen, Céline Pigeaud, Vincent Porteret, Eve Sivade et Laure Vallade (agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse) ;

- les élus, les directeurs et les chargés de mission des structures ayant accepté d'être sites d'expérimentation : la fédération départementale des chasseurs du Jura et la fédération du Jura pour la pêche et la protection des milieux aquatiques, le syndicat mixte d'aménagement de la Bouzaize de la Lauve et du Rhoin, la commune de Canet d'Aude, la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère, l'EPTB Orb et Libron, le syndicat mixte du bassin versant de l'Huveaune, le syndicat mixte des îles et lînes du Rhône, le CDC biodiversité, l'observatoire marin de la communauté de communes du golfe de Saint-Tropez et le GIS Posidonies, la communauté de communes du Pays des Ecrins, le SAGYRC ;

- les acteurs des collectivités, acteurs économiques, associations, services de l'Etat, établissements publics, riverains, habitants et citoyens des territoires sites d'expérimentation, qui ont été interviewés et qui ont participé aux ateliers.

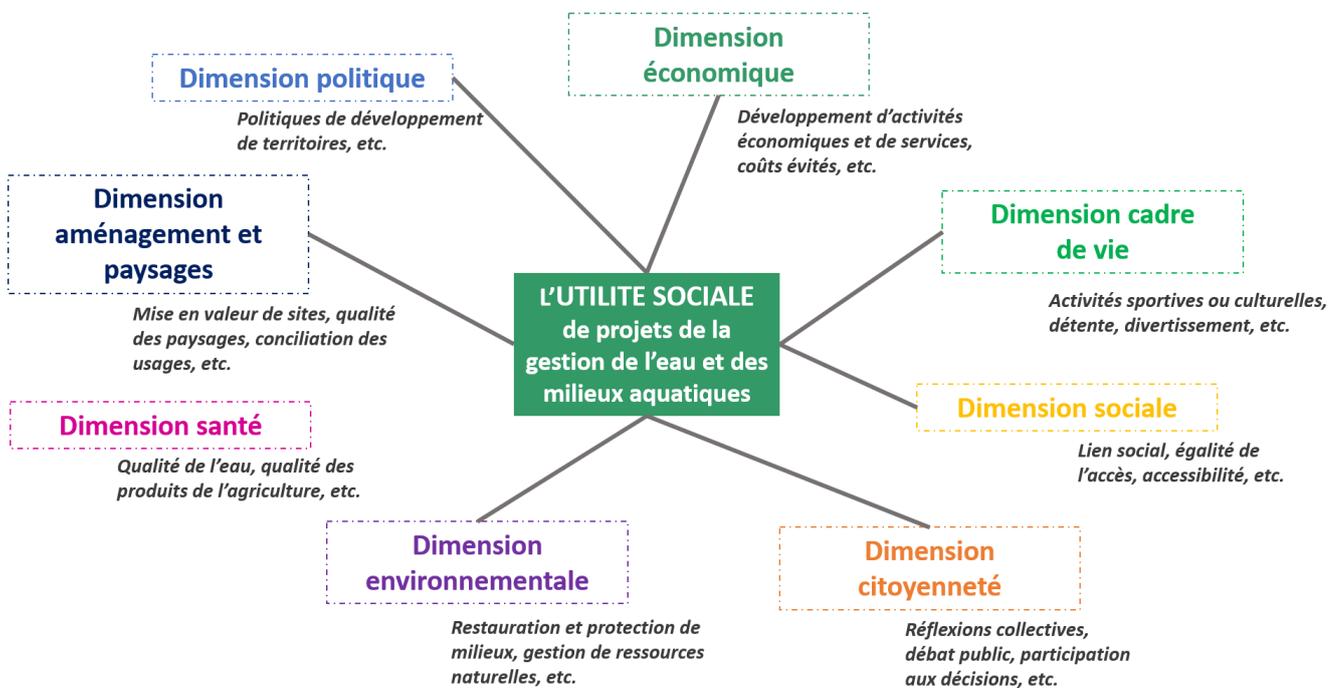
1 GENÈSE D'UN CHANTIER

De nombreux projets de gestion de l'eau et des milieux aquatiques voient leur concrétisation affectée ou compromise du fait de résistances ou de blocages. Les **arguments techniques**, aussi pertinents soient-ils, sont souvent insuffisants pour y faire face. Les promoteurs des politiques publiques recherchent des argumentaires plus étoffés renvoyant à d'autres dimensions.

Afin de trouver de telles clefs, l'utilité sociale est apparue potentiellement fertile. Cette notion est valorisée par les **acteurs de l'économie sociale et solidaire** pour mettre en évidence et évaluer la contribution de leurs actions au bien-être de la société. Elle permet d'**embrasser des dimensions variées** (sociales, politiques, cadre de vie...) et ne fait l'objet d'aucune définition normée. Il restait cependant à voir comment celle-ci peut prendre pied dans le monde de l'eau. C'est l'objet d'**une expérimentation** menée de 2018 à 2022 initiée par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse et animée par deux bureaux d'études (ASCA et Contrechamp). Celle-ci visait à **comprendre comment la notion d'utilité sociale peut s'exprimer concrètement**. Quels en sont les bénéfices et contraintes ? Quel intérêt y a-t-il à la formaliser pour la politique de l'eau et sa mise en œuvre ?

1.1 LES DIMENSIONS DE L'UTILITÉ SOCIALE ET LA GESTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Inspiré des productions de l'Avise, structure ayant pour mission de développer l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale en France, ce schéma ne prétend pas couvrir intégralement les dimensions associées à l'utilité sociale, puisque celles-ci sont à définir et cultiver au cas par cas, à l'échelle de chaque projet. Il offre cependant un aperçu de l'ouverture de la notion et de l'étendue du champ couvert par ces dimensions.



1.2 UNE NOTION ORIGINALE ISSUE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

A l'origine, l'utilité sociale s'applique aux logiques propres à l'économie sociale et solidaire (ESS), notamment pour justifier de l'usage de fonds publics. En 1998, elle trouve une expression réglementaire en permettant l'exonération fiscale d'associations prouvant leur utilité sociale. Elle se rapporte à une gestion désintéressée et à la production de services non solvables ou rentabilisables, touchant des populations sensibles socialement et ne prévoyant ni marges bé-

néficiaires, ni publicité.

Face à cette approche englobante, nombre d'acteurs de l'ESS défendent l'idée que cette notion ne peut s'apprécier qu'à l'échelle d'un projet donné, en lien étroit avec les parties prenantes (porteurs, partenaires techniques et financiers, relais, bénéficiaires, etc.). Leur réflexion sur l'utilité sociale est également vue comme un processus de prise de recul et d'ap-

1.3 UN DISPOSITIF D'EXPÉRIMENTATION DÉDIÉ

Le choix des 10 sites

Une trentaine de projets ont été proposés par l'agence de l'eau ou des gestionnaires porteurs de projet pour prendre part à ce laboratoire *in vivo*. Dix sites ont été retenus permettant d'expérimenter l'utilité sociale dans des configurations diverses en termes de thématiques (restauration de milieux, captages, gestion de la ressource en eau...), de contexte, d'avancement du projet, de besoin des porteurs, d'enjeux des acteurs locaux, etc. Cinq catégories d'attentes, parfois associées, ont été relevées :

- soutenir la territorialisation d'un projet en cours,
- articuler différents projets thématiques sur un même territoire,
- capitaliser une expérience *a posteriori* pour la valoriser en vue de projets futurs,
- favoriser l'appropriation d'un projet auprès des acteurs locaux,
- appuyer le déploiement de dispositifs en faveur de l'environnement

Deux instances pour une prise de recul

L'expérimentation est accompagnée par deux groupes d'acteurs complémentaires : un comité de

pilotage et un groupe de praticiens. Le comité de pilotage est composé d'agents des 6 agences de l'eau, de chercheurs, de représentants de structures investies pour l'environnement (conservatoires d'espaces naturels et associations de protection de la nature), de collectivités gestionnaires. Il suit la mise en œuvre de l'expérimentation et se prononce sur ses résultats. Au début de l'expérimentation, il a défendu le principe d'une approche ascendante valorisant les expérimentations à l'échelle des projets (enrichissement des projets) pour ensuite réfléchir à l'échelle des politiques (enrichissement de l'argumentaire sur les bénéfices des projets).

Le groupe de praticiens a été mis en place dans le but d'élargir le cercle de la réflexion à d'autres acteurs de terrain : chargés de mission de collectivités porteuses de projets et chargés d'intervention de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Ses membres analysent les résultats des expérimentations afin de comprendre les apports de l'utilité sociale pour le secteur et les conditions de sa diffusion auprès de leurs pairs. Il contribue également à la conception des futurs outils destinés à favoriser le partage des acquis de l'expérimentation.

2 TROIS ANNÉES SUR L'ÉTABLI

L'accompagnement réalisé a permis aux porteurs de projets sur l'eau et les milieux aquatiques d'**élargir leur champ de vision** sur les enjeux des projets qu'ils développent, de **renforcer la raison d'être de leur action** et leur sentiment d'utilité ... sociale. Concrètement, l'expérimentation leur a offert l'opportunité de **prendre contact avec de nouveaux partenaires** potentiels parmi lesquels les riverains et usagers des espaces qu'ils

2.1 DES SITUATIONS CONTRASTÉES ET DES MODALITÉS D'INTERVENTION RÉCURRENTES

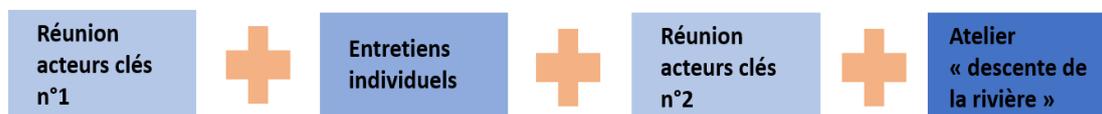
La réflexion en matière d'utilité sociale peut être mobilisée à différentes phases de l'histoire d'un projet : en amont de son élaboration, lors de sa conception, ou a posteriori dans le cadre de l'évaluation de l'utilité sociale générée. Si chaque cas a nécessité le déploiement de moyens spécifiques en fonction des contextes rencontrés, on peut cependant souligner un **déroulement en 4 étapes** :

- **une période d'échange du bureau d'études avec la structure porteuse** du projet pour définir et arrêter les conditions de l'intervention et les rôles dévolus aux uns et aux autres ;
- **des entretiens sur le territoire menés par le bureau d'études**, le plus souvent au plus près du terrain avec des acteurs concernés par le projet, pour appréhender le contexte et choisir les méthodes d'animation à venir ;
- **des travaux en ateliers collectifs associant des acteurs concernés** (ex. riverains, habitants, associations...) pour échanger sur les dimensions d'utilité sociale attachées au projet ou au site concerné, assortis parfois de sorties de terrain ;
- **une réunion de débriefing impliquant le porteur de projet et le bureau d'études** pour capitaliser et préciser les apports de l'expérimentation ;
- **un retour vers tous les contributeurs** de la démarche, permettant de s'assurer de sa vocation d'apprentissage et d'envisager la façon de valoriser les acquis relatifs à l'utilité sociale et territoriale.



*L'Huveaune
à Marseille : « Descente »
de la rivière et discussions
autour d'un projet
d'aménagement*

2.2 L'UTILITÉ SOCIALE EN ACCOMPAGNEMENT D'UN PROJET DE RESTAURATION SUR LA BOUZAIZE À BEAUNE



Les étapes de la démarche

Une expérimentation s'est déroulée au cours d'un projet d'aménagement de la Bouzaize à Beaune. Une première réunion s'est tenue à la Communauté d'agglomération de Beaune (CAB) avec le président et la chargée de mission du Syndicat de la Bouzaize ainsi que le vice-président Environnement de la CAB. Les problématiques sociales et environnementales associées aux espaces riverains de la rivière ont été identifiées. D'éventuelles articulations entre les aménagements de la Bouzaize et le projet de Cité des Vins de l'agglomération ont été discutées.

Des entretiens bilatéraux ont été réalisés auprès de chargés de mission de l'agglomération et de personnes fréquentant les abords de la rivière ou pouvant être intéressées par sa restauration (guide touristique, riverains, professeur de lycée, office du tourisme, maraîchers, élèves). Ces entretiens portaient sur leurs liens réels ou potentiels avec la rivière.

Une deuxième réunion a permis de partager, avec les élus du comité de pilotage de la future Cité des Vins, des éléments issus des pratiques et res-

sentis des personnes interrogées.

Un atelier rassemblant une quinzaine de personnes directement intéressées par l'aménagement de la Bouzaize et les bureaux d'étude en charge de la restauration a été organisé. L'animation a consisté à "descendre la rivière" avec une carte et des photos à l'appui, en invitant les participants à exprimer leurs intérêts, attachements et envies pour l'avenir.

L'expérimentation a favorisé chez ces participants une compréhension croisée des divers intérêts qu'ils avaient vis-à-vis du projet. Elle a permis un meilleur ancrage territorial et donné une plus grande visibilité au projet, ainsi que favorisé son appropriation par les riverains.

Elle a amorcé une articulation avec le projet de la Cité des Vins. Dans un contexte de réorganisation de la gestion de la Bouzaize, la capitalisation de l'expérimentation avec l' élu de référence et le nouveau chargé de mission a ouvert des pistes pour la suite du processus.

« Sans cette expérimentation, on n'aurait pas mobilisé l'Office du tourisme ou ce type d'acteurs, considérés comme « plus éloignés » du cours d'eau. C'est une dynamique à poursuivre. Elle a été très utile au projet, en suscitant l'intérêt des personnes locales. »

Chargé de mission du Syndicat Mixte de la Bouzaize, de la Lauve et du Rhoïn (SMBLR)

3 UNE FABRIQUE DU « COMMUN »

Contrairement à la notion d'intérêt général, souvent abstraite, l'utilité sociale fait toujours référence à une intention particulière. Il n'y a pas d'utilité sociale « en soi ». **Il n'y a d'utilité sociale qu'autour d'un objet ou d'un projet qu'une communauté d'acteurs partage** et qu'il s'agit de préserver, de valoriser, de développer.

Identifier l'utilité sociale et territoriale d'un projet de gestion de l'eau et des milieux aquatiques revient donc toujours à **considérer le site, le milieu et/ou la ressource concernés en tant que biens communs** à un ensemble d'acteurs. Dans certains cas, il peut s'agir de **renforcer ce caractère de bien commun**, lorsqu'il s'agit par exemple d'élargir l'appropriation sociale d'un site resté jusque-là peu fréquenté ou réservé à quelques initiés. Une telle intention confère alors au projet une **dimension politique** qui, si elle peut donner lieu à quelques tensions ou conflits, est susceptible de faciliter son portage politique et l'intéressement d'un cercle d'acteurs plus large.



Quand le travail collaboratif fait un détour par la carte

Pour améliorer l'utilité sociale d'un projet, cette « fabrique du commun » nécessite cependant de réunir **quelques conditions importantes** :

- **bien identifier et s'efforcer d'élargir le cercle des acteurs intéressés** ou potentiellement intéressés à l'objet du projet pour l'eau et les milieux aquatiques et à son intention (usagers actuels et pressentis, acteurs de l'urbanisme, des mobilités douces, du tourisme, de la biodiversité...);
- **se donner les moyens de construire collectivement** ce qui « fait commun » au sein de cette communauté d'acteurs, notamment par l'apprentissage collectif des usages et enjeux de chacun (ateliers participatifs, arpentages sur le terrain « descente s » de rivière, repérage d'une aire d'alimentation de captage...);
- **ne pas esquiver la question de l'étendue et des limites de la communauté d'acteurs** dont l'objet du projet est le « bien commun » (eau, rivière, zone humide, captage...), ni les enjeux de gestion auxquels cela renvoie (règles d'usages, d'entente ou de partage...).

EXPÉRIENCE - QUAND LE « COMMUN » SE NÉGOCIE

A qui doit profiter l'utilité sociale et territoriale d'un site restauré ? Lors de l'expérimentation conduite sur la restauration d'un linéaire de la rivière Huveaune à Marseille, cette question a fait débat : « *je vous préviens, je les connais ici... ça va être la plage !* » avertissent les uns, tandis que d'autres rétorquent : « *La surveillance ? Si on part là-dessus, on a tout faux.* ». Ce qui a suscité ces échanges est l'ouverture du site au public, alors qu'il n'était jusque-là occupé que par des jardins ouvriers. Certains usages ou pratiques (baignade sauvage, pique-niques avec sono portable, consommation d'alcool ou de cannabis...) plus ou moins illicites, voire certains publics (jeunes « fêtards », « toxicos », « SDF ») ne doivent-ils pas être proscrits par des dispositifs régulant les accès (barrières fermées tous les soirs) et/ou une surveillance (gardien) ? Au contraire, la vocation d'un espace naturel restauré n'est-il pas de rester ouvert et tous et à toute heure, à l'inverse d'un parc urbain par exemple ?

Ainsi, bien qu'*a priori* rassembleuse, la question du « commun » et, surtout, celle des limites de la communauté d'acteurs pouvant en jouir, peuvent parfois susciter des débats vifs voire des réticences, notamment quand les lieux concernés font l'objet d'une appropriation ancienne par une catégorie d'acteurs particulière.

EXPÉRIENCE - LE CARACTÈRE « COMMUN » D'UN SITE IDENTIFIÉ COMME UNE RICHESSE

Les îles et îlons du Rhône ont pour spécificité d'accueillir un effectif d'utilisateurs significatif (de l'ordre de 100 000 visiteurs par an) et une diversité d'utilisages importante (pêche, chasse, VTT, randonnée, jeux, repos, pique-nique, etc.). Bien plus confidentiels, les étangs du bief d'Ainson présentent toutefois une diversité d'utilisages similaire.

Dans les deux cas, l'un des enseignements de l'expérimentation conduite est que, loin d'être réduite à une source possible de tensions, cette diversité d'utilisages est aussi considérée comme une richesse par chacun des utilisateurs. Si chacun identifie bien les enjeux de cohabitation qui découlent de cette situation, tous estiment qu'un site réservé à un seul usage, fût-il le leur, perdrait de son attrait. En outre, on observe que ces utilisateurs manifestent une certaine défiance vis-à-vis de décisions « externes », préférant nettement s'en remettre à leur propre capacité d'autorégulation de cette situation multi-usages. Le cas des îles et îlons du Rhône suggère cependant que cette autorégulation gagne à être soutenue par un dispositif institutionnel dédié, comme un comité d'utilisateurs par exemple, dont l'émergence a d'ailleurs été facilitée par l'expérimentation conduite.

Le « commun » participe ainsi pleinement de l'utilité sociale d'un site : lorsque le caractère partagé du site est une richesse reconnue, mais aussi lorsqu'une gestion « en bien commun », impliquant la communauté d'utilisateurs elle-même, y est instituée.



Première réunion du comité d'utilisateurs du site naturel des îles et îlons du Rhône

4 DONNER DE L'ÉPAISSEUR AUX PROJETS

Développer et mettre en œuvre un projet de préservation de la ressource en eau ou de restauration des milieux aquatiques demande souvent un **important travail technique** pour en définir les contours et les modalités.

Cette nécessité de planifier l'intervention doit s'accompagner pourtant d'une **argumentation qui dépasse la seule sphère technique** pour préciser les opportunités que peut présenter le projet en question. La notion d'utilité sociale et territoriale suscite des réflexions et des projections interrogeant les implications de ce type de projet. **Quels sont les atouts que ce projet offre au territoire qui l'accueille ? Comment ces atouts rencontrent-ils les aspirations des usagers, des habitants, des propriétaires et des riverains mais aussi des élus ?**

En organisant la réflexion sur ces questions, ces démarches conduisent à **enrichir le projet** avec d'autres dimensions que la seule dimension technique liée à l'état écologique de l'eau et des milieux aquatiques. Elle permet **d'en décliner les diverses facettes** et lui donne ainsi une « épaisseur ». Les expérimentations conduites ont permis d'illustrer la diversité de ces dimensions.

4.1 JUSQU'OU L'INTÉGRATION DE DIFFÉRENTS SECTEURS PEUT-ELLE ALLER ?

Partant de problématiques de gestion des milieux aquatiques, l'EPTB Orb Libron a développé des actions fort différenciées qui l'ont conduit à prendre l'initiative d'interventions en prise avec d'autres secteurs de politiques publiques. Certaines de ces actions sont de réels succès et d'autres n'ont pas été soutenues par le territoire.

L'établissement a appuyé une expérience de pâturage des vignes pour faciliter leur désherbage en lien avec des enjeux de protection de captage. En effet, un troupeau permet à la fois une diminution des herbicides, un apport d'engrais et le soutien d'une activité d'élevage. L'animateur de l'EPTB et son directeur, par ailleurs élu d'une des communes concernées, sont intervenus personnellement pour stabiliser les conditions économiques d'exercice de l'éleveur herbassier, en lui fournissant une convention de pâturage et une domiciliation administrative.

L'animateur agroenvironnemental explique que « *le berger n'a jamais anticipé le fait que cette action avec 200 moutons trouverait un tel écho positif parmi la population, les élus, les viticulteurs. Cette ampleur est une surprise pour beaucoup de monde* ». D'autres tentatives n'ont pas eu le même succès. Le directeur de l'EPTB indique : « *Concernant la réduction de la vulnérabilité aux inondations, on avait par exemple établi un plan d'attaque basé sur ce que vous appelez « une utilité sociale élargie » du projet. L'idée, dans ce quartier déshérité de Béziers avec du bâti de mauvaise qualité, était de travailler à un projet d'urbanisme plus large, intégrant l'inondabilité de la zone, des questions de cadre de vie, de traitement paysager, de dynamique locale. On n'a pas su faire émerger cette perception de l'utilité sociale du projet, la légitimer et créer une dynamique politique et au niveau des habitants alors qu'on pensait cela faisable.* »



**Le troupeau ovin
pâturant dans le vignoble**

4.2 LE RECOUPEMENT DES COMPÉTENCES ET RESPONSABILITÉS INSTITUTIONNELLES

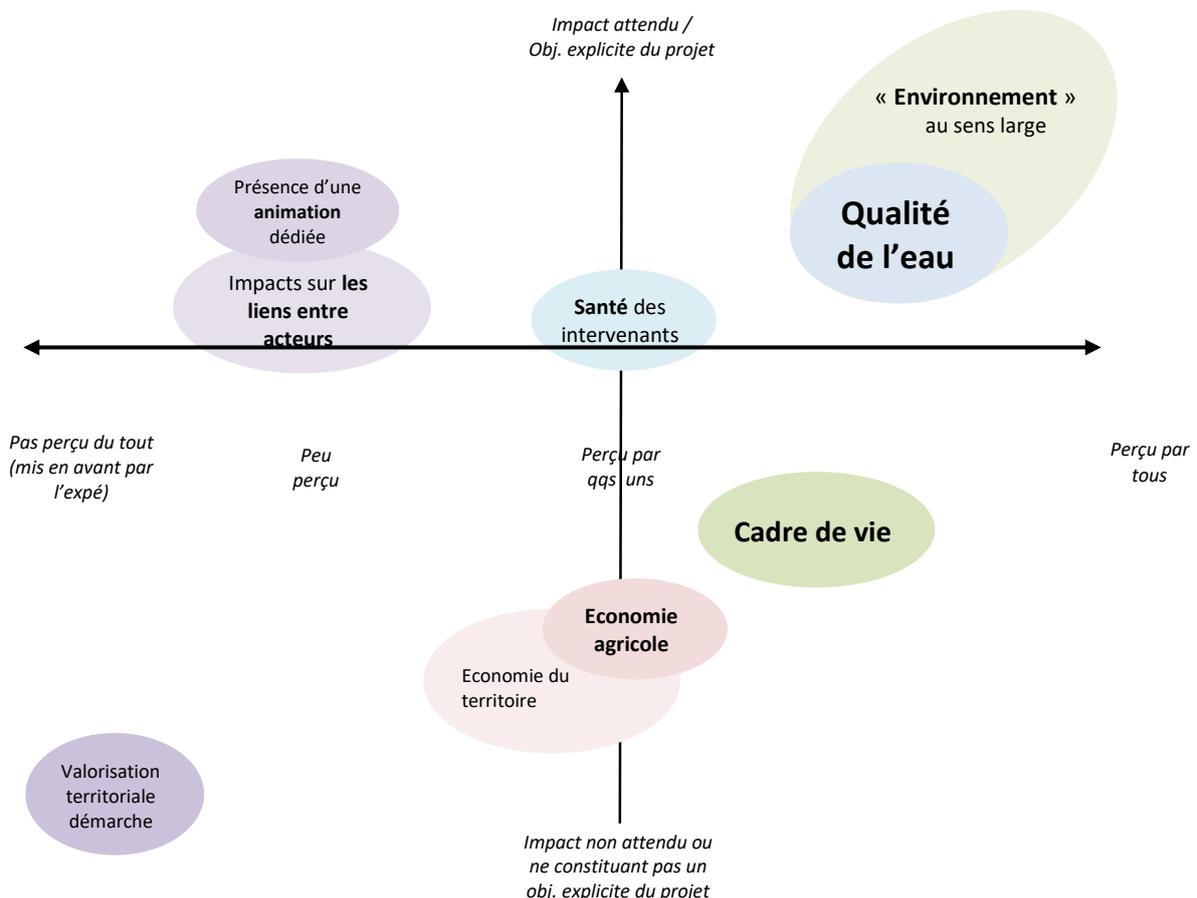
Le projet de restauration de l'Huveaune à Marseille illustre les difficultés inhérentes à un processus de reconnaissance des dimensions d'utilité sociale et territoriale d'un projet. Le Syndicat du bassin versant souhaitait résoudre un désordre hydraulique attaché à un seuil sur la rivière, mais les réflexions techniques l'ont conduit à définir un projet plus ambitieux de restauration hydromorphologique sur un linéaire d'1,5 km pour traiter des questions d'inondation mais aussi de trame verte et bleue au sein de l'agglomération marseillaise. Confronté à un territoire densément peuplé, le Syndicat a été progressivement amené à se poser des questions de cadre de vie et de mobilité liées au projet, approche confirmée par l'expérimentation mise en œuvre.

Le syndicat s'est ainsi avancé vers des thématiques pour lesquelles il ne peut agir sans l'aval des structures concernées. S'il a la légitimité pour restaurer les milieux et souhaite favoriser la proximité des populations avec la rivière, il lui faut obtenir la participation d'autres partenaires. La ville de Marseille est ainsi compétente pour choisir les modalités d'accès des berges et leur sécurité. La question des mobilités douces éventuellement encouragées le long des berges relève, quant à elle, de la métropole marseillaise.

Dans un projet intégrant une approche mobilisant l'utilité sociale, la collaboration des diverses structures concernées est donc cruciale, pour donner corps aux différentes dimensions. L'expérimentation a montré l'importance d'intégrer ces structures au sein du comité qui porte la réflexion sur l'utilité sociale d'un projet.

LES DIMENSIONS D'UTILITÉ TERRITORIALE ASSOCIÉES À LA PROTECTION DU CAPTAGE DE CANET D'AUDE

Ces dimensions ont été mises en évidence par différents groupes d'acteurs associés directement ou non au projet de protection de captage. Elles sont ici classées suivant le degré d'attente dont elles bénéficiaient initialement (axe vertical), le niveau de perception dont elles bénéficient aujourd'hui (axe horizontal) et leur degré de priorité par les acteurs associés à la démarche.



5 UTILITÉ SOCIALE, LE JEU ET LA CHANDELLE

La mobilisation de l'utilité sociale et territoriale dans les projets de gestion de l'eau et des milieux aquatiques ouvre des perspectives attrayantes. Elle offre l'**opportunité d'enrichir des projets** (ou d'en déverrouiller d'autres) grâce à une ouverture à des enjeux plus larges que les stricts objectifs environnementaux ainsi qu'à une pluralité d'acteurs et d'intérêts, avec lesquels tisser des liens de confiance. Jugée suffisamment malléable pour s'adapter à différentes thématiques, elle se prête aussi à **développer des arguments** en faveur de ces projets.

L'utilité sociale n'est pas pour autant une baguette magique. Les conditions d'une mise en œuvre adaptée et vertueuse apparaissent nombreuses. C'est d'abord un « **écosystème d'acteurs** » qui doit s'accorder sur le **recours à cette approche**. Il s'agit des **élus des structures porteuses de projets** qui parfois peuvent craindre les effets d'une telle ouverture, notamment face à l'expression d'attentes impossibles à satisfaire. Ce sont aussi les **partenaires techniques et financiers** qui pourraient redouter de voir la qualité technique du projet affectée, ainsi qu'une complexité inutile associée à la difficulté d'arbitrer certains choix ou encore un allongement des calendriers. Il est aussi question d'**acquisition de nouvelles compétences et postures** de la part des chargés de mission en charge des projets, histoire de ne pas en perdre le fil.

Alors le jeu en vaut-il la chandelle ? Si la question vaut d'être posée, certaines structures gestionnaires de bassins versants démontrent d'ores et déjà que le défi mérite souvent d'être relevé.

5.1 OUVERTURE, ÉCOUTE ET RÉPUTATION : FERMENTS D'UNE UTILITÉ SOCIALE ÉLARGIE

L'équipe de l'EPTB Orb Libron estime que la confiance constitue une clé de voûte de ses principes d'intervention. « *Au départ, tu es tout seul. Tu as un enjeu de créer un premier noyau, une première dynamique et de trouver une légitimité personnelle autant que celle des enjeux du projet que tu portes* ». Pour y parvenir, ses membres retiennent **4 types d'investissements** favorables à l'émergence de projets aux utilités sociales larges :

- **Créer puis disposer d'un réseau interpersonnel étoffé à l'échelle de l'équipe.** « *Avec une ancienneté moyenne d'environ 15 ans, on dispose collectivement d'une légitimité et d'un gros réseau interpersonnel. Sur cette base, on identifie vite les portes d'entrées... au moins pour discuter* ».
- **Mener une activité d'écoute ouverte tant sur le fond qu'auprès de personnes variées.** « *Je ne sais pas si je fais de l'utilité sociale, mais ce qui me paraît clair, c'est que je me rends disponible, souple, que j'écoute et tente d'identifier les besoins des gens qui au départ n'entretiennent que rarement un rapport avec la gestion de l'eau.* »
- **Saisir les occasions d'échange là où elles se trouvent,** en générant de premières coopérations avec des acteurs « hors eau ». De ce point de vue, « *il n'y a pas de petite opération et travailler sur leurs besoins réclame d'être opportuniste. En retour cela permet de comprendre leur réalité.* ».
- **Se construire une réputation au quotidien,** en rendant des services comme pour l'ingénierie de financement des mesures agro-environnementales, « *ça paye des années après, comme une sorte de retour pour service rendu.* » Pour les projets, faire avancer un petit groupe et montrer ensuite les bénéfices possibles est également porteur auprès d'un plus grand nombre.

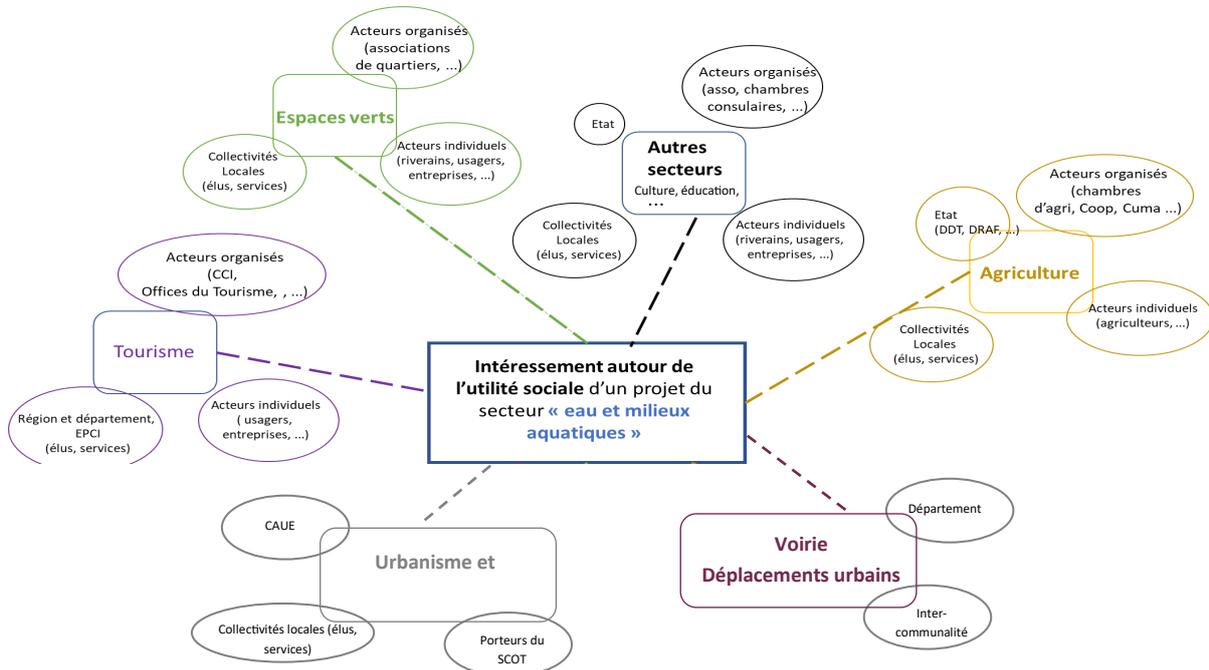
La confiance étant centrale, l'équipe plébiscite clairement une approche en « tâche d'huile », avec de premières interactions et premiers projets pour créer des relations, montrer et appréhender ce qui est possible. Cela implique de mettre parfois au second plan une partie des objectifs environnementaux de la structure pour y revenir plus tard. Il s'agit de créer le socle d'une légitimité sur lequel s'appuyer et identifier les enjeux de coopération complémentaires ou ceux qui doivent être traités en parallèle des enjeux environnementaux.

5.2 UN LARGE ÉCOSYSTÈME D'ACTEURS À INTÉRESSER

La mobilisation de l'utilité sociale et territoriale réclame de resituer les porteurs de projets dans leur environnement. N'y voir qu'un enjeu de compétences « techniques » de leurs agents, chevilles ouvrières des projets, serait une erreur.

Il importe que les élus de leur collectivité acceptent le principe d'écoute ouverte d'un large cercle d'acteurs et d'usagers, sans craindre l'éventuelle nécessité d'arbitrer certains choix. Quant aux partenaires techniques, réglementaires et financiers, ils ne doivent pas redouter que cette ouverture des projets à une pluralité d'acteurs ne les dévoie, réduisant leur niveau d'ambition ou retardant leur mise en œuvre : plutôt qu'un compromis entre finalités différentes, l'utilité territoriale permet justement de traduire les enjeux et missions de chacun dans le vocabulaire du projet lui-même, et ainsi à intéresser chaque patrie prenante en tant que contributeur actif.

Si le recours à l'utilité sociale peut contribuer à accroître la confiance entre les usagers et habitants du territoire, il repose sur de réels liens de confiance entre les parties prenantes à l'origine des projets concernés.



5.3 QUAND DES ÉLUS JOUENT L'OUVERTURE

Le Gyr est un torrent traversant le bourg de Vallouise, au cœur des Hautes-Alpes. Les conséquences d'un débordement et la fragilité des berges suscitent aujourd'hui des inquiétudes. En 2019, la Communauté de communes du Pays des Ecrins (CCPE) a engagé une étude destinée à permettre à la rivière de reconquérir un espace de mobilité suffisant pour réduire le risque et les dommages associés. Les aménagements proposés impactent divers usages (voie verte, piste de ski, accès au camping, marché estival et parkings touristiques, jugés essentiels à l'économie locale).

En dépit de l'existence de trois scénarios techniques d'ambitions différentes, les élus de la CCPE et de Vallouise estimaient les marges d'ouverture étroites pour réduire le risque tout en ménageant les activités économiques existantes sur ce site. L'expérimentation sur l'utilité sociale a offert un espace favorable à la conception d'un projet tenant compte des usages et des attentes. Au-delà, ce fut l'opportunité pour les élus de se réapproprier un projet hydraulique perçu comme une contrainte et de favoriser un décloisonnement des services de la CCPE. Opportunité que les élus n'ont pas laissé passer puisque, dès la réunion d'initiation de la démarche, ils ont décidé d'élargir le champ de réflexion en retenant l'idée de mener une étude urbanistique et paysagère à l'échelle de la commune, envisageant le déplacement du parking et de revoir l'organisation du centre-ville.

Cette situation ne doit cependant pas amener à négliger les craintes de perte de contrôle que peut susciter chez les élus une telle ouverture (attentes irréalistes des usagers, arbitrage difficile des priorités, coopération défaillante entre collectivités...).

6 TOUT ÇA, POUR QUOI ?

Il s'agit ici de questionner les acquis de cette expérimentation, à l'échelle de chacun des projets accompagnés. Le tableau ci-dessous offre une lecture synthétique de ces principaux acquis et des suites auxquelles ils ont donné lieu et dont nous avons connaissance.

La plupart de ces projets ont connu des avancées favorables, tant en termes d'ouverture à de nouveaux acteurs que d'enrichissement et d'ancrage territorial via la mise en évidence d'un éventail élargi d'utilités. Seuls deux d'entre eux sont restés à l'état de tentatives, notamment par déficit de portage politique.

Site et projet	Les acquis de l'expérimentation	Les suites (connues) de l'expérimentation
La restauration de la Bouzaize à Beaune (71)	<p>Une caractérisation croisée de l'utilité sociale de la rivière Bouzaize, associée à la co-construction d'un projet de restauration et de valorisation de la rivière</p> <p>L'apprentissage d'un cercle élargi d'acteurs sur les enjeux auxquels le projet cherche à répondre (ex : guides touristiques, enseignants, élus hors eau)</p>	<p>Contribution à l'aboutissement d'un projet controversé au départ</p> <p>Etoffement du projet intégrant les besoins et attentes des acteurs concernés</p> <p>Un projet visible et porté politiquement</p>
Le captage d'eau potable de Canet d'Aude (11)	<p>Un élargissement du cercle d'acteurs impliqués dans le projet (ex : élus, associations du village, habitants)</p> <p>Une compréhension croisée entre acteurs des enjeux auxquels le projet a répondu</p> <p>La mise en évidence a posteriori de plusieurs dimensions d'utilité sociale (économie, environnement, cadre de vie, santé, etc.)</p>	<p>Initiation d'une dynamique d'acteurs mobilisés ensuite dans l'élaboration d'une suite au projet</p> <p>Emergence d'idées complémentaires (valorisation touristique) préfigurant une dynamique de projet de territoire</p>
L'aménagement du Gyr à Vallouise (05)	<p>L'expérimentation n'a pas donné lieu à une réflexion collective sur l'utilité sociale du projet mais à un élargissement de sa problématisation et de l'intéressement d'acteurs au projet</p> <p>Un projet d'aménagement, bloqué par les élus de Vallouise, qui trouve une issue grâce à la prise en compte d'enjeux autres que les enjeux inondation</p>	<p>Apport à la conception d'un projet pluridimensionnel (inondation, mobilité et aménagement urbain) appelant à une collaboration interservices au sein de la collectivité porteuse</p>
La restauration de l'Huveaune dans le quartier Heckel à Marseille (13)	<p>L'enrichissement du contenu du projet technique en incluant des dimensions sociales mise en évidence</p> <p>La confrontation d'intérêts opposés (des riverains en faveur d'une ouverture au public, des jardiniers amateurs opposés craignant des nuisances) puis un accord</p>	<p>Contribution à l'aboutissement d'un projet faisant l'objet de tensions dues à des intérêts divergents, associé à des interrogations sur la coopération nécessaire entre syndicat de rivière, ville et intercommunalité</p>
Divers projets dans l'Espace nature Iles et Lônes du Rhône (69)	<p>La mise en évidence d'une pluralité d'usages qui cohabitent grâce à la configuration du site, à ses modalités de gestion et à diverses formes de gestion/ régulation</p> <p>L'articulation de modalités d'écoute complémentaires d'acteurs structurés (associations) et d'usagers individuels du site (promeneurs, pêcheurs, etc.)</p>	<p>Constitution d'un comité pérenne d'usagers attaché au site</p> <p>Poursuite de cette écoute/ approche dans le cadre d'un projet de restauration écologique du Rhône sur le site</p>

<p>La mise en place d'un dispositif de PSE sur le territoire de la CAPI (38)</p>	<p>Tentative avortée de donner un contenu collectif au dispositif de Paiement pour Services Environnementaux, dispositif économique reposant sur des négociations individuelles, mais dont a résulté une incitation à participer à une démarche de Plan Alimentaire Territorial</p>	
<p>La restauration du bief d'Ainson (39)</p>	<p>La mobilisation d'un ensemble d'acteurs concernés n'ayant pas l'habitude de dialoguer ensemble au sujet du bief et de la chaîne d'étangs associée Une reconnaissance de la pluralité des attachements aux étangs L'intégration de l'utilité sociale des étangs dans la problématique du débat technique concernant la restauration de l'hydrosystème dont ils font partie</p>	<p>Approfondissement du contenu du cahier des charges de l'étude préalable prévue sur le site avec les éléments d'ordre sociologique tirés de l'expérimentation Augmentation des ambitions de l'étude préalable (y compris en termes de coût)</p>
<p>Le STERE du littoral des Maures et du Golfe de Saint Tropez (83)</p>	<p>Tentative avortée d'organiser un atelier mobilisant différentes catégories d'acteurs autour des actions à conduire pour préserver la biodiversité marine. Réflexions de l'agence de l'eau pour inciter à une association plus large d'acteurs dans le cadre de ce type de projet territorial (notamment via les modèles de cahier des charges pour l'élaboration de ces schémas)</p>	
<p>Les projets de l'EPTB Orb et Libron (34)</p>	<p>La réflexion sur l'utilité sociale a porté sur les pratiques de conduite de projet au sein de la structure, aboutissant à la mise en évidence de pratiques intégrant la notion d'utilité sociale (sans la formuler ainsi) par la prise en compte des enjeux du territoire et des besoins des acteurs concernés</p>	<p>Formalisation favorable à la cohésion d'équipe Conscientisation des intérêts et des limites de ces pratiques vis-à-vis des partenaires de la structure</p>
<p>Le Plan de gestion de la ressource en eau de l'Yzeron (69)</p>	<p>L'identification et analyse des enjeux de transversalité (entre métiers, compétences et institutions) attachés au volet « pluvial » d'un plan de gestion de la ressource en eau. Un approfondissement des enjeux relevant de dimensions non techniques attachés à cette thématique (appropriation politique et sociale, cadre de vie, résilience du territoire/ changement climatique, etc.) Un apprentissage d'un « faire ensemble » autour de ces sujets.</p>	<p>Identification des enjeux, des solutions et des pistes pour travailler collectivement sur ces sujets. Initiation d'une dynamique collective enrôlant un cercle large d'acteurs (services techniques des communes, élus, responsables et services des intercommunalités).</p>



Le projet accompagné sur Canet d'Aude est l'un des lauréats du Grand prix « Préservation des captages d'eau potable », décerné par le Centre de ressources Captages piloté par l'Office français de la biodiversité au titre des outils et des méthodes innovantes pour mieux prendre en compte les visions et perceptions des acteurs du territoire.

7 NEUF QUESTIONS À OSER SE POSER

S'engager dans une démarche mobilisant l'utilité sociale et territoriale, comme la soutenir, pose forcément question aux intéressés. Nous en recensons ici neuf auxquelles nous avons été confrontés lors de l'expérimentation. Pour chacune d'elle, vous trouverez la réponse la plus précise à ce jour. Rappelons simplement que l'utilité sociale est une approche ouverte destinée à étayer des projets variés inscrits dans des contextes tout aussi divers. A ce titre, la mobiliser demandera toujours de se poser des questions... utiles.

L'UTILITÉ SOCIALE, C'EST UN AUTRE TERME POUR DIRE CONCERTATION ?

Sans hésitation, non. L'idée de recourir à l'utilité sociale s'est faite aussi en réaction à la multiplication de démarches de concertation formelles. Celles-ci restent trop souvent rivées à des projets techniques face auxquels usagers ou riverains concernés manquent d'expertise. Avec à la clef, des acteurs restant sur leur faim ou considérant la concertation comme un moyen (plus ou moins habile) de favoriser l'acceptation du projet en question. En ouvrant la porte à la caractérisation des différentes utilités du projet, les échanges s'appuient sur l'expertise d'usage des acteurs mobilisés. Ce qui sème le doute tient plutôt au fait que pour « parler utilité sociale », on a recours à des outils participatifs comparables à ceux des démarches de concertation.

L'UTILITÉ SOCIALE EST-ELLE UNE MENACE POUR L'AMBITION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET ?

Aussi étonnant que cela puisse paraître, l'expérience montre que l'utilité territoriale n'affecte pas cette dimension. Pour au moins trois raisons. D'abord, c'est bien le projet technique qui initie le recours à cette approche, et sa performance environnementale qui fonde pour une bonne part son utilité sociale dans d'autres dimensions. Ensuite, les acteurs associés interviennent la plupart du temps sur des champs connexes, donnant de l'épaisseur au projet (usages, cadre de vie, paysage, prévention des risques, vie sociale, citoyenneté...). Enfin, ce qui ressort des apports sur l'utilité sociale du projet est suffisamment riche et ouvert pour ne pas avoir à être repris de façon littérale, avec à la clef des marges de manœuvre offertes aux décisions du porteur de projet et de ses partenaires.

EXISTE-T-IL DES PROJETS POUR LEQUEL CETTE APPROCHE N'EST PAS PERTINENTE ?

Sans aucun doute, l'utilité sociale n'est pas une « baguette magique ». Même si les dix projets accompagnés ne permettent pas une réponse définitive, elle semble tout indiquée pour des actions concernant les intérêts, usages ou encore le cadre de vie d'acteurs précis. Cette pertinence est sans doute plus limitée sur des projets dominés par des enjeux fonciers ou économiques, par exemple en secteur agricole. Quant à s'attaquer à définir l'utilité sociale d'un SAGE ou d'un contrat de bassin versant dans son ensemble, il resterait à en préciser les intérêts et les limites.

L'UTILITÉ SOCIALE EST-ELLE UN EXCELLENT MOYEN DE CONVAINCRE DES USAGERS, DES RIVERAINS OU DES HABITANTS DE L'INTÉRÊT D'UN PROJET ?

Désolé, mais l'utilité sociale n'est pas un levier destiné à l'acceptation par de ce type d'acteurs d'un projet « ficelé » au préalable. Sa principale vertu, c'est bien « d'intéresser » ces acteurs au projet en question. Pour cela, elle leur ouvre un espace leur permettant d'exprimer leurs perceptions des enjeux du projet, des liens à leur territoire et usages, leurs craintes et leurs attentes. Elle exige en retour d'être capable de faire en sorte que le projet lui-même traduise et donne à voir ces éléments dans son propre vocabulaire, de telle manière que les acteurs s'y retrouvent représentés.

Y A-T-IL DES PRÉALABLES AVANT DE SE LANCER DANS CE TYPE D'APPROCHE ?

Le premier préalable, c'est la volonté politique de favoriser l'ancrage territorial du projet en ouvrant le cercle des acteurs associés. Le second, c'est un contexte qui ne soit pas a priori ouvertement trop conflictuel, l'utili-

té sociale n'étant pas un outil de médiation. Une fois ces questions réglées, on rentre dans une logique de projet classique, avec définition des attentes/objectifs de la démarche, de son pilotage et notamment de qui sera invité à décider, des modes de valorisation des enseignements de la démarche, et enfin du dispositif d'animation associé.

SE LANCER DANS CE TYPE DE DÉMARCHE EXIGE-T-IL DES COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES ?

Tout dépend de la conception que vous avez de votre métier et de vos compétences professionnelles. Entre les dimensions techniques et animation de vos missions, c'est bien la seconde qui est prioritairement concernée. Cela réclame une réelle motivation à ce que les projets que vous portez s'ancrent dans leur territoire, doublée d'un intérêt et d'une curiosité pour les acteurs concernés. Seront également valorisées vos capacités d'écoute et de reformulation au-delà du cercle des acteurs de l'eau que vous pratiquez au quotidien. En revanche, pas de complexes à avoir sur votre degré d'expertise quant aux dimensions de l'utilité sociale – elles sont suffisamment larges pour que personne ne puisse y prétendre.

Finalement, c'est sans doute la capacité à traduire dans le projet les aspirations relatives à l'utilité sociale qui peut avoir le plus de répercussions sur vos missions. Il faut pouvoir envisager de nouveaux partenariats notamment avec les collectivités compétentes ou mobiliser de nouvelles sources de financement. En même temps, cela peut permettre d'établir sur des projets finalisés des liens avec des acteurs qui déterminent la dynamique du territoire.

NE RISQUE-T-ON PAS DE FAIRE NAÎTRE DES ATTENTES SANS RÉPONSE PAR LA SUITE ?

C'est effectivement une question majeure au regard de l'ouverture que recouvre l'utilité territoriale. On peut se trouver face à des attentes qui dépassent le champ de compétence de votre collectivité, renvoyant à une autre collectivité. Par exemple pour la restauration de l'Huveaune à Marseille, les échanges ont concerné principalement les berges de la rivière, propriétés de la ville de Marseille et intéressant notamment son service des espaces verts. Il peut donc être utile dès l'amont de la démarche d'associer à son pilotage les collectivités ou les partenaires pressentis comme concernés par d'éventuelles dimensions de l'utilité sociale. Dans tous les cas, la prudence exige d'informer toutes les parties prenantes engagées dans la réflexion collective que leurs apports sont destinés à alimenter le processus de décision qui revient au porteur de projet.

LE RECOURS À L'UTILITÉ SOCIALE ALLONGE LES DÉLAIS D'ÉLABORATION DES PROJETS ?

Bien que cette crainte soit fondée, elle est à relativiser. Si l'on considère des projets ambitieux, tels que la restauration de milieux ou la reconquête de la qualité de l'eau, mobiliser l'utilité sociale ne rallonge a priori pas la durée de leur élaboration. L'enjeu consiste à articuler judicieusement le calendrier classique de définition du projet et les temps de travail avec les acteurs associés au travail. Par ailleurs, et surtout, il ne faut pas oublier qu'un projet bloqué durablement par manque d'appropriation sur le territoire concerné aboutit à une perte de temps sans commune mesure avec l'investissement réclamé par un « détour » par l'utilité sociale.

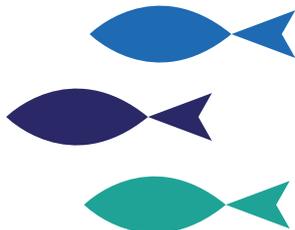
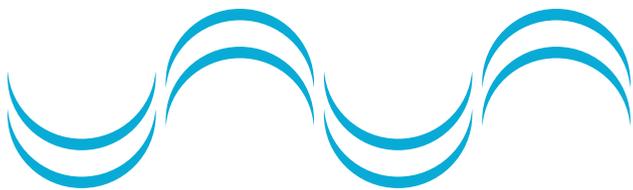
L'UTILITÉ SOCIALE ACCROIT-ELLE LE COÛT DES PROJETS ?

Il est vrai qu'aller sur le terrain de l'utilité territoriale réclame un peu de temps et donc d'argent, ne serait-ce que pour mobiliser des acteurs et animer des ateliers collectifs de travail. Cela peut dans certains cas demander de recourir à un appui extérieur. Pour autant, on peut considérer que les sommes à investir sont sans commune mesure avec le coût des projets concernés, par exemple en matière de restauration de milieux ou de la qualité de l'eau. Ajoutons que d'ores et déjà de nombreux projets prévoient un budget consacré à un accompagnement en matière de concertation. Les approches sur l'utilité sociale ont tout à fait vocation à émarger sur ce volet.

Quant à sa traduction dans le cadre d'un projet, elle peut effectivement justifier des dépenses supplémentaires, avec à la clef deux possibilités : soit elles sont limitées et peuvent intégrer le budget du projet, soit elles sont plus conséquentes et il faut prévoir de mobiliser d'autres ressources. D'où l'importance de tisser des liens avec des acteurs porteurs de compétences complémentaires.

Retrouvez ce guide
en téléchargement sur
www.eaurmc.fr

NOVEMBRE 2022



L'UTILITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE

Une opportunité pour les projets du grand cycle de l'eau

Ce livret présente une expérimentation menée sur 10 sites du bassin Rhône-Méditerranée. Il en détaille les premiers enseignements.

Il s'adresse aux porteurs de projets de gestion et de restauration des milieux aquatiques, qui souhaitent ouvrir la réflexion aux autres enjeux territoriaux auxquels ces projets peuvent aussi répondre.

Vous souhaitez mobiliser cette approche dans le cadre de projets dont vous êtes porteurs ou partenaires. Convaincue de sa pertinence et de son intérêt, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse poursuit son investissement, afin que l'approche de l'utilité sociale et territoriale soit partagée et diffusée plus largement, au bénéfice des actions de préservation et de restauration des milieux aquatiques et de la ressource en eau.

Formations, journées d'échange, supports méthodologiques... En lien étroit avec les réseaux des collectivités intéressées et de leurs chargés de mission, différentes initiatives favoriseront une mobilisation active de l'utilité sociale et territoriale en faveur des projets de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Retrouvez ce document en téléchargement sur
www.eaurmc.fr