



Valeurs publiques et bénéfices sociétaux de l'aménagement des cours d'eau

Étude d'accompagnement pour le « Manuel
Processus participatif dans les projets
d'aménagement de cours d'eau » de l'Office
fédéral de l'environnement (OFEV)

Olivier Ejderyan

Valeurs publiques et
bénéfices sociétaux
de l'aménagement des cours d'eau
Étude d'accompagnement pour le « Manuel
Processus participatif dans les projets
d'aménagement de cours d'eau » de l'Office
fédéral de l'environnement (OFEV)

Contact:

Olivier Ejderyan
Transdisciplinarity Lab, Department of Environmental Systems Science
CHN K76.2
Universitätsstrasse 16, CHN K76.2
8092 Zurich, Suisse
olivier.ejderyan@usys.ethz.ch

Photo de couverture: Renaturation de l'Aire, GE (Source : Google Earth).

Zurich, novembre 2019

Table des matières

1. Introduction.....	3
1.1. Contexte de l'étude	3
1.2. Valeurs publiques et bénéfices sociétaux de l'aménagement des cours d'eau	4
2. Catégories de bénéfices sociétaux dans les projets d'aménagement des cours d'eau	6
2.1. Tâches essentielles du génie hydraulique.....	7
2.1.1. Protection contre les crues	7
2.1.2. Protection et amélioration de l'écologie de l'eau	7
2.2. Bénéfices sociétaux liés au projet	8
2.2.1. Espaces de détente	8
2.2.2. Esthétique du paysage	9
2.2.3. Prise en compte des usages existants.....	9
2.3. Avantages sociétaux liés aux processus.....	9
2.3.1. Débat public sur les objectifs du projet	9
2.3.2. Relations entre les autorités et la population.....	11
2.3.3. Synergies entre services	12
2.3.4. Traduire les intérêts en décisions	13
3. Conclusion	15
Remerciements	15
Bibliographie	16
Annexe. Checklist sur les bénéfices sociétaux et valeurs publiques de l'aménagement des cours d'eau	17

1. Introduction

L'objectif de ce rapport scientifique est de présenter et d'opérationnaliser la notion de bénéfices sociétaux et de « valeurs publiques » dans les projets d'aménagement des cours d'eau. Le terme « valeurs publiques » et le concept qui lui est associé sont issus des sciences administratives et politiques. Ils permettent d'évaluer les bénéfices sociétaux des projets d'aménagement des cours d'eau en montrant que ces projets génèrent une valeur ajoutée au-delà de la seule réalisation des objectifs légaux.

Les objectifs légaux de l'aménagement des cours d'eau sont la protection des personnes et des biens contre les crues et la protection et la mise en valeur de la faune et de la flore aquatiques et terrestres. Toutefois, les projets d'aménagement des cours d'eau offrent des bénéfices sociétaux qui vont bien au-delà de ces objectifs légaux : ils améliorent l'esthétique du paysage et l'accessibilité des cours d'eau. Ainsi, les projets d'aménagement des cours d'eau créent des espaces de loisirs et contribuent à la qualité de vie de la population et autres usagers. Lors de la planification de projets d'aménagement des cours d'eau, les acteurs sont mis en contact, ce qui peut également leur permettre de mieux se connaître, d'échanger des informations et de mieux se coordonner. Les bénéfices sociétaux des projets d'aménagement des cours d'eau sont ainsi produits, d'une part, par la réalisation concrète de ces projets et, d'autre part, par le processus de planification lui-même.

Les projets d'aménagement des cours d'eau répondent ainsi à des valeurs publiques auxquelles une grande partie de la société adhère. Ces valeurs publiques fournissent un cadre de référence pour prendre et évaluer des décisions portant sur la vie publique. Prendre en compte les valeurs publiques permettrait donc aux responsables de l'aménagement des cours d'eau d'envisager stratégiquement les bénéfices sociétaux d'un projet.

Dans le cadre de processus participatifs, la question peut se poser de savoir ce qu'un projet d'aménagement des cours d'eau va réellement apporter. La prise en compte des valeurs publiques est une façon d'aborder et de discuter les bénéfices sociétaux de tels projets. L'objectif de ce rapport est de montrer les bénéfices sociétaux que les projets d'aménagement des cours d'eau créent et comment ces bénéfices répondent aux valeurs publiques. En annexe se trouve une check-list pour sensibiliser les responsables de projets sur les différentes dimensions des avantages sociétaux des projets d'aménagement des cours d'eau et sur les valeurs publiques.

1.1. Contexte de l'étude

La réorganisation de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, a modifié le mode de financement des projets d'aménagement des cours d'eau. La RPT a introduit le principe d'une indemnisation des prestations supplémentaires afin « d'encourager des projets individuels particulièrement efficaces ». Dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau, l'un des critères d'obtention de cette indemnisation est la prise en compte des aspects sociaux et régionaux au moyen d'un processus de planification participatif. De cette façon, les projets peuvent recevoir un financement fédéral supplémentaire de 2%. L'introduction de cette mesure de financement a permis le versement d'environ 20 millions de francs suisses à quelque 200 projets entre 2008 et 2015.

Afin d'évaluer l'impact de cette mesure de soutien sur la participation à des projets d'aménagement des cours d'eau, l'OFEV a soutenu le projet *Evaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau* (ESPPACE) réalisé par les universités de Fribourg et Lausanne. Le projet ESPPACE a évalué la participation à l'aménagement des cours d'eau suisse sur la base d'études de cas (Buletto et al., 2016) et d'une enquête nationale auprès des autorités cantonales responsables de l'aménagement des cours d'eau (Buletto et al., 2014).

Les résultats du projet ESPPACE montrent que la participation est généralement perçue positivement par les responsables cantonaux. Le processus participatif permet aux praticiens d'améliorer les projets d'aménagement des cours d'eau. Cependant, les praticiens interrogés considèrent que la mise en œuvre est difficile parce qu'ils manquent de ressources nécessaires. Dans un tel contexte, où les praticiens ne s'opposent pas à la participation en tant que telle, mais soulignent qu'ils manquent de ressources (financement, temps, savoir-faire) pour la mettre en œuvre, l'octroi de contributions a principalement conduit à la diffusion d'une participation formelle. Bien que les gestionnaires de projet réagissent formellement aux exigences, le processus lui-même ne contribue pas nécessairement à une meilleure prise en compte des aspects sociaux et régionaux de la gestion de l'eau (Buletti et al., 2014). Cela peut avoir un impact négatif parce en provoquant de la lassitude, voire de la méfiance à l'égard de la participation, tant chez les acteurs et le public que chez les responsables de l'aménagement des cours d'eau.

Le projet ESPPACE a réalisé une première analyse des valeurs publiques de l'aménagement des cours d'eau. Cette recherche a également proposé des indicateurs pour déterminer les valeurs publiques pertinentes pour les cours d'eau (Buletti et al. 2016). La notion de valeur publique figure dans le manuel « Accords de programme dans le secteur de l'environnement 2020-2024 » et a été inclus dans la liste des critères pour l'indemnisation des prestations supplémentaires pour « Prise en compte des aspects sociaux et régionaux à travers un processus de planification participatif ». Les critères sont formulés comme suit :

1. Une analyse des acteurs, des intérêts représentés et des valeurs d'intérêt public déterminantes a eu lieu au début du projet.
2. La population a été informée en détail, avant le dépôt du projet, des déficits que présente l'état actuel, des objectifs du projet et des mesures envisagées.

3. Les objectifs ont été définis en impliquant les acteurs.
4. Les variantes éventuelles et la marge de manœuvre ont été discutées avec les protagonistes particulièrement concernés et potentiellement très influents. (OFEV, 2018)

En invitant les responsables du projet à prendre en compte les valeurs publiques, il est possible de s'assurer que les procédures participatives ne sont plus seulement mises en œuvre de manière formelle, mais que les questions centrales de l'aménagement des cours d'eau qui sont importantes pour la population et les groupes d'intérêt concernés sont effectivement traitées.

1.2. Valeurs publiques et bénéfiques sociétaux de l'aménagement des cours d'eau

Les valeurs publiques (en anglais *public values*, voir Jorgensen et Bozeman, 2007) sont des valeurs partagées par des individus et des groupes dans une société. La prise de décision dans le cadre de la vie publique et l'évaluation de ces décisions sont fondées sur ces valeurs. La répartition des droits et des obligations entre les citoyens, le rôle et les responsabilités de l'État, la légitimité des procédures décisionnelles ou la définition des objectifs de politique publique reflètent ces valeurs publiques. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il existe un consensus sur ces valeurs. Mais elles sont généralement reconnues comme des questions importantes pour la vie publique.

Le concept de valeurs publiques permet aux agents de l'Etat de réfléchir en profondeur sur les objectifs d'un service public ou d'une politique publique et de justifier des mesures appropriées (Tsanga Tabi, Ejderyan, Verdon & Even, 2011). En ce sens, le terme peut être utilisé comme outil de diagnostic pour identifier la complexité et les différentes dimensions d'un problème politique (Hills & Sullivan, 2008). L'approche en termes de valeurs publiques permet de prendre en compte des indicateurs sociaux non quantifiables (par exemple la confiance dans les institutions) en addition aux indicateurs biologiques et économiques. Cette

approche convient également à l'analyse des politiques publiques ou des mesures dans le domaine de l'environnement, et donc aussi au génie hydraulique (McNeill, 2008; Tsanga Tabi & Verdon, 2015).

Les objectifs de l'aménagement des cours d'eau ont été formulés de telle sorte que les priorités politiques correspondent aux valeurs importantes pour la population. Cependant, en raison du système fédéral et des particularités locales, ces valeurs publiques ne sont pas identiques partout.

La prise en compte des valeurs publiques permet aux responsables de projets d'aménagement de cours d'eau d'envisager stratégiquement les bénéfices sociétaux d'un projet. Elle peut également aider les responsables à identifier les bénéfices associés à un projet qui n'apparaissent pas comme tels au moment de la planification du projet. De plus, un processus participatif pour un projet de protection contre les crues peut contribuer mettre en contact des acteurs institutionnels en conflit. C'est un bénéfice qui ne fait pas partie des objectifs explicites d'un projet d'aménagement des cours d'eau, mais est conforme aux valeurs publiques.

2. Catégories de bénéfices sociétaux dans les projets d'aménagement des cours d'eau

Cette section présente différentes catégories de bénéfices sociétaux créés par l'aménagement des cours d'eau. Celles-ci ont été identifiées dans le cadre du projet ESPPACE et complétées par des entretiens et des ateliers avec des experts.

Les trois catégories suivantes peuvent être distinguées :

- 1) Bénéfices sociétaux liés aux principaux objectifs de l'aménagement des cours d'eau, telles que définies dans la loi sur le génie hydraulique et la protection des eaux.
- 2) Bénéfices sociétaux créés par la mise en œuvre des projets. L'accent est mis

ici sur les bénéfices de projets d'aménagement des cours d'eau qui ne sont pas formulés comme des exigences légales. Cette catégorie de bénéfices, qui contient par exemple la création d'aires de loisirs, est largement reconnue par les praticiens et communiquée au public et parties prenantes.

- 3) Bénéfices sociétaux créés par le processus de planification lui-même. Il s'agit en premier lieu des avantages qui découlent du processus participatif. Cette catégorie de bénéfices liés au processus est encore trop peu reconnue par les acteurs et les personnes concernées par les projets d'aménagement des cours d'eau. Elle pourrait être davantage anticipée et mise en évidence dans la communication du projet.

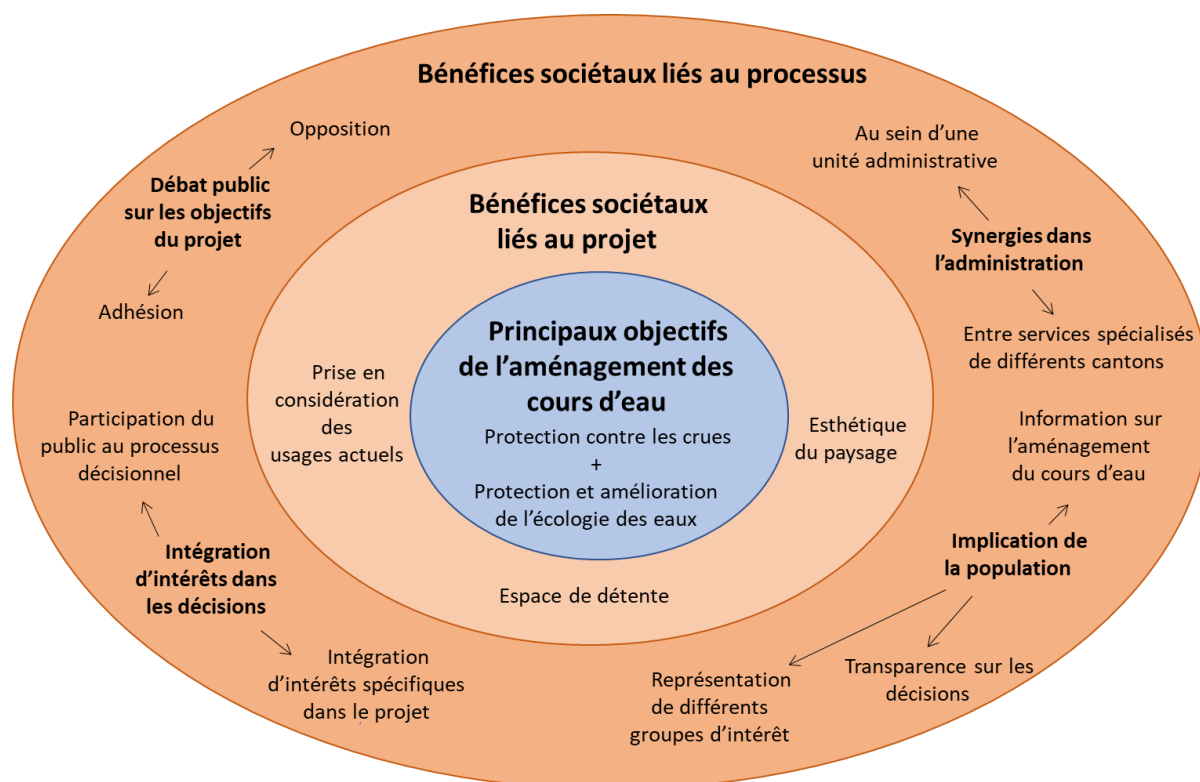


Figure 1 : Catégories d'bénéfices sociétaux de l'aménagement des cours d'eau

2.1. Tâches essentielles du génie hydraulique

2.1.1. Protection contre les crues

La protection contre les crues est l'un des principaux bénéfices sociétaux les plus du génie hydraulique. Elle est définie comme un objectif dans la loi fédérale d'aménagement des cours d'eau. Les lois cantonales adoptent les ordonnances fédérales et précisent leurs exigences pour les projets locaux. La protection contre les crues s'appuie sur la valeur publique de sécurité des personnes et des biens. Les types de mesures suivants y contribuent :

- Mesures structurelles et techniques : préparation de mesures de construction visant à améliorer la protection contre les crues (par exemple, élargissement, structures de protection, etc.).
- Mesures d'aménagement du territoire : préparation de données de base sur les dangers et de vue d'ensemble des risques ainsi que leur application dans l'aménagement du territoire. Définition des zones de déversement et des zones d'expansion dans les plans directeurs.
- Mesures d'organisation : planification d'urgence, plans d'intervention, systèmes d'alerte, mise à disposition d'éléments de protection mobiles.

En général, la protection contre les crues est reconnue par tous les acteurs comme un bénéfice essentiel. Toutefois, la protection contre les crues peut entrer en conflit avec d'autres valeurs publiques, comme la protection de la propriété privée. Dans le cadre de nos entretiens, personne n'a contesté que la protection contre les crues doit être garantie. Toutefois, le niveau de protection et le type de mesures contribuant à la protection contre les crues sont parfois remis en question.

2.1.2. Protection et amélioration de l'écologie de l'eau

La protection et l'amélioration de l'écologie de l'eau est un autre bénéfice de l'aménagement des cours d'eau ancré dans la LACE. En Suisse, la protection de l'environnement est une valeur publique importante, l'aménagement des cours

d'eau doit également y contribuer. Cet objectif est atteint principalement par la revitalisation des cours d'eau et par des mesures telles que l'amélioration de la dynamique fluviale, la restructuration des berges et la protection de la flore et de la faune (surtout les poissons et les amphibiens) ; dans certains projets, également par la réhabilitation des décharges.

Encadré 1. Assainissement des décharges et forêts dans le cadre du projet de protection contre les crues de l'Emme (SO)

Sur le projet de l'Emme, la protection et l'amélioration de l'écologie de l'eau a été combinée avec la réhabilitation de décharges de substances inertes le long du fleuve. La population souhaitait que ces décharges soient assainies. Elle a largement approuvé les crédits pour le projet de protection contre les crues lors d'un référendum (février 2016). Plus d'un tiers des coûts du projet sont liés à ces assainissements. Toutefois, au moment des travaux le défrichement des zones forestières existantes pour l'assainissement de ces décharges a soulevé de nombreuses questions et a amorcé une discussion critique sur l'impact écologique du projet (voir photo 1). Un chef de projet de l'office cantonal a commenté :

« Il est nécessaire de bien expliquer qu'enlever la forêt pour avoir un paysage fluvial est une bonne chose pour l'environnement et le paysage.

C'est aussi la possibilité d'avoir quelque chose de différent, comme une nouvelle aire de loisirs. » (Responsable de projet, Kt SO. Voir Buletti et al. 2016 pour une description détaillée du cas).

La protection et l'amélioration de l'écologie de l'eau sont plus controversées que la protection contre les crues. D'un point de vue écologique, les cours d'eau sont des systèmes très divers et complexes. Par conséquent, des opinions divergentes sur l'intérêt de la protection des divers éléments les constituant peuvent conduire à des conflits (voir encadré 1).

La plupart des conflits concernant la protection et l'amélioration des cours d'eau ont trait à l'obtention d'un espace suffisant pour le cours d'eau. Cette exigence est en conflit avec d'autres valeurs publiques telles que la

protection de la propriété privée ou de l'agriculture et d'autres activités économiques.

De plus, les mesures de revitalisation sont remises en question pour des raisons de coûts. Tant dans les études de cas du projet ESPPACE que dans les entretiens avec les experts, il a été mentionné à plusieurs reprises que les projets de revitalisation pure sont difficiles à mettre en

œuvre. Surtout, les coûts de telles mesures sont remis en question au niveau de la commune ou du parlement cantonal. C'est pourquoi les chefs de projet s'efforcent, dans la mesure du possible, de combiner la mise à niveau écologique avec des mesures visant à réduire un déficit de protection afin d'améliorer l'acceptation politique locale des projets d'aménagement des cours d'eau.



Photo 1. Vue aérienne de la réhabilitation de la décharge de Rütli, à Zuchwil (SO) en juillet 2018. Source : Google Earth

2.2. Bénéfices sociétaux liés au projet

Dans la section suivante, nous présentons d'autres avantages sociétaux qui sont directement liés aux projets d'aménagement des cours d'eau. Ces avantages sont créés lorsqu'un projet est mis en œuvre.

2.2.1. Espaces de détente

La création d'espaces de détente est un bénéfice sociétal important directement influencé par la mise en œuvre de projets d'aménagement des cours d'eau.

La création d'espaces de détente n'est pas directement formulée en tant qu'exigence légale, mais c'est un objectif de nombreux projets. Pour une grande partie de la population, c'est - outre la protection contre les crues - l'une des contributions les plus importantes de l'aménagement des cours d'eau à la société. Les bénéfices sociétaux de la création d'espace de détente comprennent divers aspects, comme l'accès au cours d'eau, la valeur esthétique ou la disponibilité de certains services (p. ex. infrastructures pour la baignade, bancs, etc.).

L'accessibilité au cours d'eau est un indicateur clé pour évaluer ce bénéfice sociétal. La

question de l'accessibilité est souvent abordée dans les projets de revitalisation de cours d'eau. Si une zone revitalisée est trop utilisée comme zone de loisirs, des conflits avec l'écologie de l'eau peuvent survenir. Mais la création de zones de loisirs le long des cours d'eau est d'une importance capitale pour l'acceptation des projets d'aménagement des cours d'eau - et donc aussi des projets de revitalisation.

2.2.2. Esthétique du paysage

Les projets d'aménagement de cours d'eau peuvent également contribuer à l'esthétique du paysage. L'évaluation de l'esthétique du paysage peut varier d'un acteur à l'autre. Cependant, la qualité esthétique des projets d'aménagement des cours d'eau est de plus en plus considérée comme un aspect important, entre autres dans le cadre de la création d'espaces de détente.

C'est surtout la revitalisation des cours d'eau qui contribue à l'amélioration de l'esthétique du paysage. La restauration de rives ou de cours d'eau vers un état proche de naturel offre la possibilité d'abolir des ouvrages en béton construits sans considération esthétique. La restauration d'un paysage naturel est souvent considérée comme une amélioration de l'esthétique du paysage. Dans certains cas, comme la revitalisation de l'Aire dans le canton de Genève, la prise en compte de l'esthétique paysagère a été une priorité dans la planification des projets.

Mais l'esthétique peut aussi être prise en compte dans des projets en zone urbaine. Dans les cas où il n'est pas possible de mettre en œuvre des mesures rendant à un cours d'eau un état proche du naturel, l'esthétique du paysage peut être améliorée au moyen d'œuvres d'art. Dans le cadre du projet de protection contre les crues « Delémont Marée Basse », « L'Eau de la Sorne », une sculpture de l'artiste Charles-François Duplain, a été placée dans le lit du fleuve.

2.2.3. Prise en compte des usages existants

La prise en compte de l'utilisation actuelle du sol est une valeur publique importante pour de nombreux projets d'aménagement des cours

d'eau. En effet, de nombreuses questions économiques sont liées aux activités déjà existantes sur le bassin versant et leur prise en compte est indispensable à la réussite du projet. Historiquement, l'aménagement hydraulique servait principalement à gagner des terres agricoles ou pour l'utilisation du cours d'eau à des fins industrielles.

Les études de cas du projet ESPPACE, comme celle sur la Borgne en Valais, ont montré que la prise en compte des usages existants touche plusieurs valeurs publiques. D'une part, elle soulève des questions sur la protection de la propriété privée. D'autre part, elle concerne également le maintien d'activités économiques en place. Il s'agit là valeurs publiques importantes pour la population. En outre, le maintien de l'activité agricole peut également être considérée comme une valeur publique en soi au niveau local. Les indicateurs de la présence/absence de prise en compte des usages existants sont : Mesures visant à protéger/entretenir les terres agricoles, restriction des interventions sur des propriété privée, promotion du développement économique local, protection et réhabilitation du patrimoine culturel, l'hydroélectricité ou utilisation des sédiments pour le gravier.

Dans la pratique, cependant, la prise en compte des usages existants peut entrer en conflit avec les valeurs de la protection contre les crues et de l'écologie de l'eau.

2.3. Avantages sociétaux liés aux processus

2.3.1. Débat public sur les objectifs du projet

La possibilité d'aborder un projet et de s'exprimer dans le cadre d'un processus participatif peut en soi être considérée comme un bénéfice sociétal. Elle peut être considérée comme le signe d'une démocratie vivante, à laquelle contribue la planification participative des projets d'aménagement des cours d'eau. Même quand la population est critique envers le projet.

Encadré 2. Mobilisation des citoyens pour la revitalisation du delta du Cassarate (TI)

La renaturation du delta du Cassarate à Lugano a été remise en question par les opposants au projet lors d'un référendum. Les citoyens en faveur du projet se sont mobilisés spontanément car il n'y avait pas de procédure de participation. Ils ont pris part de manière intensive aux débats publics. Un citoyen a spontanément organisé des visites sur les sites remarquables du delta du Cassarate. Cette mobilisation de soutien du public en faveur du projet s'est déroulée en réaction à celle des opposants au projet. Elle était donc très explicite. Le chef de projet s'est félicité de cette mobilisation et l'a considérée comme une contribution au renforcement du projet avant le référendum, qui a permis l'acceptation du projet de justesse (voir photo 2).

En effet, la mobilisation publique en faveur des projets d'aménagement des cours d'eau est

rare. Si elles ont lieu, c'est généralement dans le cadre d'un vote, lorsque les citoyens font campagne pour un projet d'aménagement des cours d'eau en réaction aux opposants (voir encadré 2).

Les projets d'aménagement des cours d'eau peuvent être remis en question par divers groupes d'intérêt. Ceux-ci disposent de différents instruments formels et informels. Dans les différentes phases de développement du projet, il existe plusieurs possibilités d'opposition. La possibilité de s'opposer à un projet est une valeur publique importante dans le contexte suisse. La possibilité de remettre en question les projets par de tels moyens peut inciter les responsables de projet à proposer des solutions minimales, par exemple pour éviter les recours. Ce type de « compromis anticipé » a été mentionné par certains interlocuteurs dans le cadre du projet ESPPACE. Mais elle peut aussi conduire les responsables à proposer des projets cohérents et soutenus dès le départ.

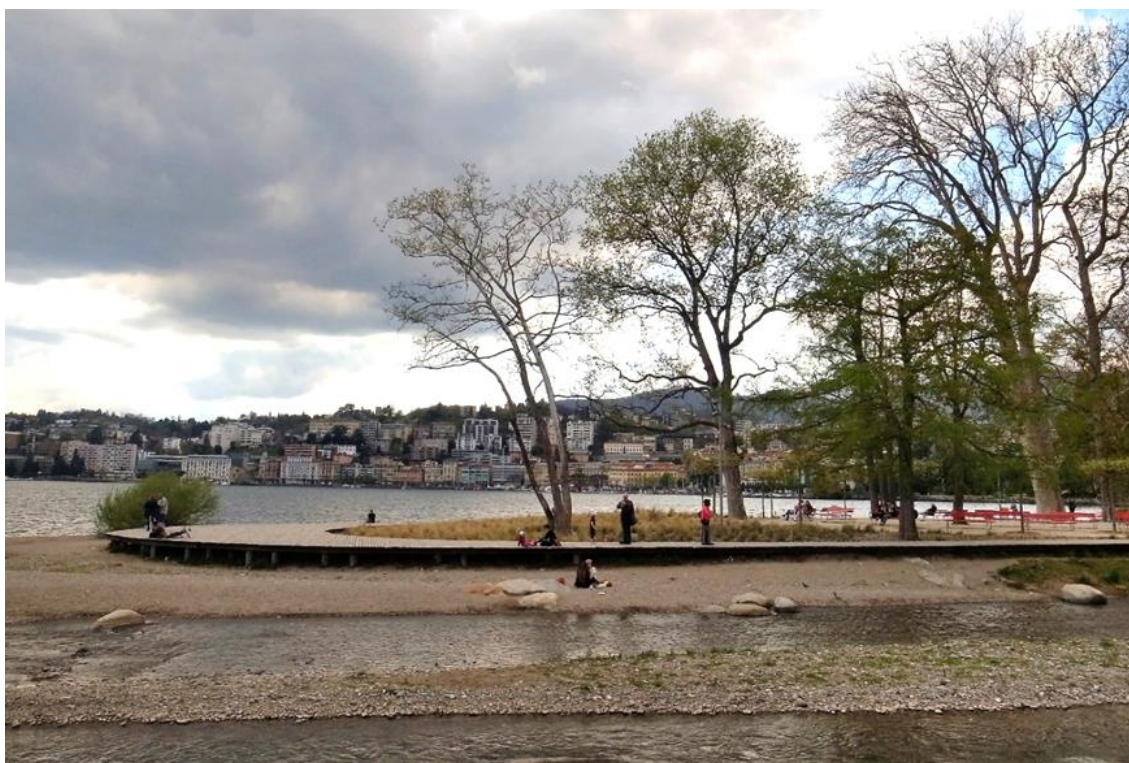


Photo 2. Dans le cadre de la renaturation du delta du Cassarate, des espaces publics ont été réaménagés, comme ici dans le Parco Ciani. Photo : O. Ejderyan

2.3.2. Relations entre les autorités et la population

L'information de la population sur les projets d'aménagement des cours d'eau est une valeur publique largement partagée. Ces informations sont obligatoires dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête publique. Pour l'obtention de l'indemnisation des prestations supplémentaires en faveur des projets « particulièrement efficaces » dans le cadre de la RPT, une information complète de la population est nécessaire avant la procédure de mise à l'enquête publique. Le but de cette démarche est de clarifier les déficits de la situation actuelle ainsi que les objectifs du projet.

Les objectifs et les tâches de l'aménagement des cours d'eau ne sont pas très bien connus de la population. Dans le canton d'Argovie, par exemple, des manifestations d'information sur les projets sont également organisées pour communiquer les objectifs et les tâches de l'aménagement des cours d'eau au grand public.

Les processus participatifs pour des projets d'aménagement des cours d'eau peuvent toutefois aller encore plus loin en impliquant la population et les groupes d'intérêt. Par exemple dans le cadre de manifestations publiques, de tables rondes ou d'ateliers du futur, où les informations ne sont pas uniquement transmises unilatéralement, mais où les personnes concernées peuvent s'impliquer et exprimer leurs souhaits. Dans de nombreux processus, l'ouverture des processus décisionnels est assurée par la participation de représentants de groupes d'intérêt et/ou de la population à un groupe d'accompagnement. Une fois les acteurs pertinents identifiés, ces groupes d'accompagnement sont considérés comme une première phase d'ouverture du processus décisionnel (voir par exemple Hostmann et al. 2005).

La représentativité politique est un aspect important de la relation entre les administrations et la population, en termes de prise de décision sur les projets d'aménagement des cours d'eau. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que les autorités

(cantons ou communes) devraient agir en tant que représentant la population, du public ou de l'intérêt général dans les projets d'aménagement des cours d'eau.

Encadré 3. L'exemple du COREPIL Chablais dans le cadre de la 3^e correction du Rhône (VS/VD)

Dans le cadre de la 3^{ème} Correction du Rhône, des groupes de suivis régionaux, appelés COREPILs (Commission régionale de pilotage), ont été créés. Par l'intermédiaire du COREPIL Chablais dans le Bas-Valais, des services des cantons du Valais et de Vaud, qui n'avaient que peu de contacts, ont été amenées à coopérer. Une autre contribution du COREPIL Chablais a été d'accélérer la constitution d'un projet d'agglomération de six communes valaisanne et vaudoises (Aigle, Bex, Collombey-Muraz, Massongex, Monthey et Ollon).

*« Moi j'aime bien dire que ces projets d'agglomération pour une partie, enfin surtout dans le Chablais, sont un peu, presque le fruit des réflexions liées à la troisième correction du Rhône dans les années 2005 -6. Parce que le Rhône avec ses COREPILs, ses commissions régionales de pilotage, a forcé une approche supra-communale qui n'était pas forcément usuelle, parce que l'aménagement du territoire reste fortement attaché à l'autonomie communale. Puis là, il fallait aborder la question sous l'angle supra-communal, puis ensuite il s'est assez naturellement posé la question de comment coordonner ces idées qu'on lançait en termes de mobilité, d'urbanisation... Avec tout ce que ça implique. Et puis le projet d'agglomération est devenu le cadre approprié. (...). Et puis la troisième correction du Rhône - le plan d'aménagement Rhône - a été assez naturellement pris comme base pour la planification du projet d'agglomération. »
(Responsable de l'aménagement, VS).*

Pour certaines personnes interrogées, c'est le rôle des administrations (cantonales ou communales). D'autres pensent que ce sont les politiciens (surtout au niveau communal) qui doivent être considérés comme représentants

légitimes des intérêts des citoyens, et devraient donc s'impliquer plus dans les projets d'aménagement des cours d'eau. Grâce à cette représentation, mais aussi grâce à leur participation aux procédures de participation, les groupes de population qui n'ont pas le droit de vote peuvent avoir leur mot à dire dans les projets d'aménagement des cours d'eau sur les préoccupations qui les concernent.

2.3.3. Synergies entre services

La coopération entre les services de l'administration est un bénéfice sociétal auquel l'aménagement des cours d'eau contribue de manière significative (Zaugg, Ejderyan & Geiser, 2004). La promotion de la participation par la Confédération, a contribué à ce que de nombreux projets d'aménagement de cours

d'eau soient réalisés de manière participative. Cela inclut la participation des groupes d'intérêt et du grand public, mais aussi la participation d'autres institutions et services concernés. La participation concerne à la fois la coordination entre les différents niveaux fédéraux et la mise en relation de services au sein de l'administration. La mise en relation de départements qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble est particulièrement bénéfique pour les administrations cantonales, que ce soit au sein d'une même entité administrative ou entre administrations de cantons différents. Cela permet, par exemple, de traiter certains problèmes conjointement ou de faire émerger de nouvelles idées de coopération



Photo 3. Le Rhône constitue la colonne vertébrale de l'agglomération du Chablais qui regroupe des communes vaudoises (Aigle au premier plan, puis Collombey-Muraz) et valaisannes (Monthey en arrière-plan, sur l'autre rive du Rhône). Photo : Zacharie Large CC BY-SA 4.0

Au niveau municipal, et en particulier dans les municipalités plus petites, les organismes spécialisés sont souvent habitués à travailler ensemble. D'une part en raison de leur taille,

d'autre part parce que de nombreuses tâches sont déjà partagées dans le cadre de coopérations intercommunales. Dans ces cas-là, la valeur ajoutée de la coordination au sein de

l'administration réside principalement dans la communication aux municipalités des objectifs de la Confédération en matière d'aménagement des cours d'eau.

Les bénéfices sociétaux liés aux synergies entre administrations sont considérés par les gestionnaires de projet comme essentiels pour

la planification et l'exécution efficaces des projets. Pour les projets de plus grande envergure, comme la 3ème correction du Rhône, ces bénéfices ne sont pas qu'un sous-produit de la participation, mais inhérents à ce type de projets qui dépassent souvent les frontières communales ou cantonales (voir encadré 3).



Photo 4. Passerelle le long de Seymaz. À gauche, le lit de la Seymaz. À droite, la route inondée. Photo : Olivier Ejderyan

2.3.4. Traduire les intérêts en décisions

La mise en œuvre des projets d'aménagement des cours d'eau dépend d'institutions publiques au service de l'intérêt général. Les nombreux intérêts associés au cours d'eau dans le cadre de chaque projet particulier ne peuvent pas toujours être pris en compte en raison de contraintes techniques et juridiques. Il est important de le communiquer clairement et avec tact aux personnes touchées par un projet. La prise en compte d'intérêts spécifiques et le respect de l'intérêt général sont des valeurs publiques en lien avec ces aspects du processus. Ces valeurs peuvent entrer en conflit avec la

mise en œuvre des objectifs d'aménagement des cours d'eau si les préférences de la population vont à l'encontre de ces objectifs.

Une valeur publique importante, qui est également inscrite dans la loi, est que les décisions collectives prises par référendum ou au Parlement doivent être appliquées. Les projets d'aménagement des cours d'eau concernent l'espace public. Conformément aux lois fédérales sur l'aménagement du territoire et à la LACE, les modifications apportées à cet espace font l'objet d'une mise à l'enquête publique. En outre, les constitutions de la

Confédération et des cantons reconnaissent le droit au référendum. Ainsi, les citoyens peuvent contester un projet par référendum. Les institutions compétentes doivent également soumettre au vote certaines décisions, notamment sur les dépenses extraordinaires selon les critères fixés par le droit cantonal. Cette valeur de la prise de décision collective a souvent été mentionnée dans le cadre des entretiens.

son utilisation récréative et l'irrigation des surfaces agricoles (art. 1, LEaux).

Encadré 4 Renaturation de la Seymaz (GE)

Lors de la renaturation de la Seymaz dans le canton de Genève, la suppression d'une route carrossable était prévue. Les membres du groupe d'accompagnement du projet ont souligné que des élèves utilisent ce chemin pour se rendre à l'école. Si la route avait été supprimée, les enfants auraient dû longer une route cantonale avec plus de trafic routier. Dans le cadre du projet, il a été décidé de fermer la route à la circulation, supprimer le revêtement goudronné et de construire une passerelle pour assurer le passage en cas d'inondation. Cela a permis de renforcer la sécurité routière sur le chemin de l'école. (voir photo 4).

Lors de la mise en œuvre de projets d'aménagement des cours d'eau, des procédures participatives sont utilisées pour impliquer les différents groupes d'intérêt et leur donner l'occasion d'exprimer leurs intérêts spécifiques. Cependant, ils ne sont pas nécessairement pris en compte dans la planification concrète d'un projet ou dans les décisions finales. La prise de décision exige un compromis entre l'intérêt général et les intérêts privés.

Les modifications apportées à un projet en raison d'intérêts spécifiques peuvent être considérées comme un indicateur de prise en compte de cette valeur publique (voir encadré 4). Cette dernière est partiellement intégrée dans le cadre juridique de l'aménagement des cours d'eau, en particulier dans la loi fédérale sur la protection des d'eaux (LEaux), qui recommande, par exemple, de tenir compte des effets économiques de la revitalisation (art. 38.a, LEaux) ou d'intégrer l'eau dans le paysage,

3. Conclusion

Ce rapport identifie certaines formes de bénéfices sociétaux créés par les projets d'aménagement des cours d'eau.

- Bénéfices sociétaux créés par les objectifs principaux de l'aménagement des cours d'eau ;
- Bénéfices sociétaux liés au projet ;
- Bénéfices sociétaux liés au processus.

La planification participative dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau contribuant à la création de bénéfices sociétaux. Elle permet de lier les préoccupations de l'aménagement des cours d'eau à d'autres processus, tels que le développement régional et urbain, la réorientation de l'agriculture, les fusions de communes, etc. Ceci peut être utilisé de manière stratégique dans la mise en œuvre des projets. Plus précisément, réfléchir à la question de la contribution sociétale permet de s'appuyer sur les processus participatifs dans le cadre de projets d'aménagement de cours pour réfléchir à des questions sociales plus larges, ou de considérer des thèmes qui ne sont pas toujours directement liés. La contribution d'un projet d'aménagement des cours d'eau peut ainsi être évaluée dans une perspective large. Selon le contexte, l'identification d'une telle relation peut également fournir des arguments pour justifier un projet de développement, les coûts associés ou la durée d'un processus.

Enfin, le concept de valeurs publiques peut également être utilisé pour évaluer la contribution des projets achevés en se demandant si des éléments identifiés comme bénéfiques correspondent effectivement à des valeurs partagées.

Remerciements

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un mandat financé par la Section protection contre les crues de l'Office fédéral de l'environnement.

Je remercie particulièrement Marcus Hostmann et Carlo Scapozza qui ont accompagné la réalisation de ce rapport, ainsi que leurs collègues de l'OFEV pour leurs retours sur des versions précédentes de ce rapport.

Ce rapport a également bénéficié des échanges avec l'équipe de rédaction du nouveau manuel Processus participatif dans les projets d'aménagement de cours d'eau. Je remercie ici particulièrement Andrea Pozzi et Christian Salis.

Je remercie également les participant-e-s aux enquêtes et ateliers sur lesquels s'appuie le présent rapport. Sans leur participation, il n'aurait pu être réalisé.

Enfin je remercie mes collègues du D-USYS TdLab à l'ETH Zürich qui ont apporté leur aide dans la réalisation de cette étude : Michael Stauffacher, Nora Buletti et Fabienne Sierro.

Bibliographie

- BAFU (Bundesamt für Umwelt). (2018). Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020-2024. Bern. Retrieved from <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/recht/uv-umwelt-vollzug/handbuch-programmvereinbarungen-umweltbereich-2020-2024.pdf.download.pdf/uv-1817-d.pdf>
- Buletti, N., Utz, S., Ejderyan, O., Graefe, O., Lane, S. N., & Reynard, E. (2014). Définitions et mise en œuvre des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse. Résultats d'une enquête auprès des services cantonaux responsables de l'aménagement des cours d'eau Projet. Fribourg, Lausanne.
- Buletti, N., Utz, S., Ejderyan, O., Graefe, O., Lane, S. N., & Reynard, E. (2016). Evaluation des processus participatifs pour la mise en œuvre des projets d'aménagement des cours d'eau. Résultats de l'analyse des études de cas par l'identification des valeurs publiques Projet. Lausanne, Fribourg.
- Hills, D., & Sullivan, F. (2008). Measuring public value 2 : Practical approaches. The Work Foundation. London.
- Hostmann, M., Buchecker, M., Ejderyan, O., Geiser, U., Junker, B., Schweizer, S., ... Zaugg Stern, M. (2005). Wasserbauprojekte Gemeinsam Planen: Handbuch für die Partizipation und Entscheidungsfindung bei Wasserbauprojekten. Kastanienbaum. Retrieved from http://www.rivermanagement.ch/entscheidung/docs/handbuch_entscheidung.pdf
- Jorgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- McNeill, J. K. (2008). The Public Value of Regional Government: How New Zealand's regional councils manage the environment. New Zealand, Turitea.
- OFEV (Office fédéral de l'environnement). (2018). Manuel sur les conventions-programmes 2020-24 dans le domaine de l'environnement. Berne. Consulté à <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/recht/uv-umwelt-vollzug/handbuch-programmvereinbarungen-umweltbereich-2020%20%E2%80%932024.pdf.download.pdf/uv-1817-f.pdf>
- Tsanga Tabi, M., Ejderyan, O., Verdon, D., & Even, L. (2011). Using action-research to define public performance : methodological reflections on jointly-produced scientific knowledge in public management. Strasbourg, Nantes.
- Tsanga Tabi, M., & Verdon, D. (2015). Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics ? Leçons d'une recherche-action. *Revue Française de Gestion*, (250), 105–124. <https://doi.org/10.3166/rfg.250.105-124>
- Zaugg, M., Ejderyan, O., & Geiser, U. (2004). Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus. Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung. *Schriftenreihe Humangeographie* 19. Zürich: Geographisches Institut Universität Zürich.

Annexe. Checklist sur les bénéfiques sociétaux et valeurs publiques de l'aménagement des cours d'eau

L'aménagement des cours d'eau contribue à différentes valeurs publiques et crée des bénéfiques sociétaux. Les résultats du projet ESPPACE ont montré que les valeurs publiques peuvent servir de concept directeur pour l'évaluation de la contribution sociale du génie hydraulique.

La checklist ci-dessous peut être utilisée dans toutes les phases d'un projet d'aménagement des cours d'eau. L'objectif est de sensibiliser les responsables de projet aux valeurs publiques pertinentes pour leur projet. Les responsables peuvent ainsi identifier des valeurs qui dépendent des objectifs et du contexte local, sélectionner des indicateurs pertinents et documenter les performances d'un projet par rapport à ces indicateurs.

La checklist peut être utilisée comme un outil stratégique pour développer un argumentaire en faveur du projet prenant en compte les valeurs publiques locales. Ces valeurs publiques peuvent être utilisées pour communiquer avec des groupes spécifiques. Il ne s'agit pas ici de remplacer les objectifs du projet par des valeurs publiques qui leur correspondent. Il s'agit de montrer que le processus menant à la réalisation des objectifs crée des bénéfiques sociétaux en répondant à des valeurs publiques. Par exemple, c'est on peut considérer que c'est un bénéfice en termes d'espace public si, dans le cadre d'une revitalisation, une route ouverte au trafic motorisé devient une voie piétonne. Il est également possible de communiquer les bénéfiques sociétaux des processus participatifs lorsque certains groupes d'intérêt s'opposent à la durée ou aux coûts organisationnels d'un processus participatif.

La checklist peut également servir d'outil d'évaluation pour répondre à la question de savoir ce que le projet (et le processus l'accompagnant) a réalisé qui n'était pas prévu à l'avance.

Il est important de souligner que la checklist n'est en aucun cas une liste de critères auxquels tous les projets doivent satisfaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, les valeurs publiques correspondent à certains bénéfiques souhaités. Cependant, tous les projets ne visent pas à créer toutes les catégories de bénéfiques sociétaux énumérées dans le rapport. De plus, le contexte du projet est crucial. Après une première évaluation de la situation, les responsables de projet peuvent conclure qu'une bonne communication est suffisante et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une participation plus approfondie. Dans un tel cas, certains des bénéfiques sociétaux produits par les processus participatifs ne seront pas présents. Cela ne signifie pas nécessairement que la participation dans le cadre de ces projets aura été insuffisante. De plus, il est important de se rappeler que certaines valeurs publiques peuvent entrer en conflit avec d'autres qu'il s'agit aussi d'établir des priorités.

La checklist comprend un ensemble d'éléments de base qui peuvent être combinés par les responsables de projet. Il est tout à fait possible d'intégrer d'autres valeurs publiques si nécessaire. La checklist est structurée comme suit :

Catégorie de bénéfice sociétal : Cette colonne catégorise les bénéfiques sociétaux. Elle sert à structurer la checklist. La principale distinction est faite entre les bénéfiques sociétaux formulés comme objectifs de l'aménagement des cours d'eau, les bénéfiques sociétaux liés à la mise en œuvre du projet et les bénéfiques sociétaux liés au processus décisionnel.

Bénéfiques sociétaux : Cette colonne énumère les formes d'avantages liés à l'aménagement des cours d'eau. La liste des bénéfiques proposée ici est basée sur les études de cas réalisées dans le cadre du projet ESPPACE et sur les entretiens d'experts évalués pour ce rapport. La liste n'est pas exhaustive, mais devrait néanmoins couvrir les bénéfiques sociétaux les plus fréquemment discutés dans les projets d'aménagement des cours d'eau. Les utilisateurs de la checklist peuvent ajouter des bénéfiques supplémentaires.

Indicateur : cette colonne répertorie les codes qui peuvent être utilisés pour vérifier si une forme de bénéfice a été créée ou non. Il s'agit essentiellement d'indicateurs qualitatifs.

Oui/Non : Dans ces colonnes, les chefs de projet peuvent indiquer si une forme de bénéfice sociétal est, ou peut être, réalisée ou non dans le projet. Si oui est coché, au moins une des deux colonnes suivantes doit pouvoir être remplie.

Valeurs publiques associées aux bénéfices sociétaux : Cette colonne liste des valeurs publiques associées aux bénéfices sociétaux. Ces valeurs permettent de justifier les indicateurs choisis pour évaluer la présence ou non de bénéfices sociétaux.

Réalisation de bénéfices sociétaux ou mesures à prendre : Dans cette colonne, les responsables de projet décrivent les éléments correspondant à l'indicateur, tels qu'ils apparaissent dans le projet. Certains indicateurs correspondent à des mesures qui peuvent être vérifiées (par exemple, la largeur d'un élargissement). D'autres indicateurs nécessitent des données qualitatives. Il s'agit de déterminer si un élément est présent ou non ou non (par exemple, s'il y a eu des occasions d'informer le public). La plupart des indicateurs utilisent des éléments qui peuvent être objectivement documentés (par exemple, y a-t-il eu des réunions, des objections, etc.) Toutefois, certains de ces indicateurs laissent une marge d'interprétation. L'indicateur « Connaissance des objectifs de l'aménagement des cours d'eau » permet par exemple d'évaluer si les objectifs de la Confédération sont connus des administrations cantonales et communales. Par exemple, elle peut être documentée sur la base des déclarations des responsables municipaux, mais il n'y a aucune garantie que ces objectifs seront compris. Il est important de documenter ces indicateurs pour que les résultats soient justifiables.

Dans les cas où un bénéfice sociétal n'a pas été réalisé, cette colonne est à utiliser de manière prospective. Elle sert à décrire les mesures que les responsables de projet veulent prendre. Ceci est requis si un indicateur est coché avec Oui, mais que le bénéfice sociétal n'est pas encore réalisé.

Checklist pour vérifier la contribution du projet aux valeurs publiques

Catégorie de bénéfice sociétal	Bénéfice sociétal	Indicateur	Oui	Non	Valeurs publiques associées aux bénéfices sociétaux (exemples)	Réalisation de bénéfices sociétaux ou mesures à prendre
Contribution directe des projets d'aménagement des cours d'eau à la société	Protection contre les crues	<i>Mesures structurelles et techniques pour améliorer la protection contre les crues (p. ex. structures de protection, élargissement, etc.)</i>			Sécurité ; Protection de la propriété privée...	
		<i>Mesures d'aménagement du territoire visant à améliorer la protection contre les crues (p. ex. préparation de données de bases sur les dangers et les risques et leur mise en œuvre dans l'aménagement du territoire, définition des zones de déversement et des zones d'expansion)</i>				
		<i>Mesures organisationnelles visant à améliorer la protection contre les crues (par exemple, planification d'urgence, plans d'intervention, systèmes d'alerte, fourniture d'éléments de protection mobiles)</i>				
	Écologie des eaux	<i>Mesures visant à améliorer la dynamique des cours d'eau</i>			Protection de l'environnement ; sécurité ; esthétique...	
		<i>Mesures de mise à niveau des banques</i>				
		<i>Mesures en faveur des poissons et de la faune amphibie</i>				
		<i>Mesures de soutien à la flore</i>				
		<i>Protection/mise en valeur des zones naturelles existantes</i>				
	Bénéfices sociétaux liés au projet	Espace de détente	<i>Accès au cours d'eau</i>			Assurer la qualité de vie, la santé...
<i>Chemins continus pour mobilité douce</i>						
<i>Espaces de loisirs et d'activités</i>						

Valeurs publiques et bénéfices sociétaux de l'aménagement des cours d'eau

Catégorie de bénéfice sociétal	Bénéfice sociétal	Indicateur	Oui	Non	Valeurs publiques associées aux bénéfices sociétaux (exemples)	Réalisation de bénéfices sociétaux ou mesures à prendre	
	Esthétique paysagère	<i>Augmentation du nombre de visiteurs</i>			Assurer la qualité de vie, la santé...		
		<i>Suppression des ouvrages en béton</i>					
		<i>Commentaires positifs</i>					
		<i>Remise de prix (design, architecture paysagère, art...)</i>					
	Prise en compte des usages existants	<i>Œuvres d'art</i>			Développement économique ; Propriété privée ; Tradition....		
		<i>Protection/préservation des terres agricoles</i>					
		<i>Emprise limitée de la superficie du plan d'eau à la propriété privée</i>					
		<i>Mesures de promotion de l'économie locale</i>					
		<i>Mesures de protection du patrimoine local</i>					
		<i>Hydroélectricité</i>					
	Bénéfices sociétaux liés au processus	Synergies entre bureaux spécialisés	<i>Autres activités économiques liées au cours d'eau</i>			Efficacité ; transparence ; solidarité entre les niveaux/cantons fédéraux...	
			<i>Mesures de coordination au sein d'une administration (réunion ordinaire, plate-forme, responsable désigné...)</i>				
			<i>Mesures de coordination entre administrations (entre niveaux fédéraux et entre cantons)</i>				
Relations entre les autorités et la population		<i>Connaissance des objectifs de l'aménagement des cours d'eau</i>					
		<i>Mise à disposition de matériel d'information (dépliants, site web...)</i>			Démocratie ; Transparence...		
	<i>Événement informatif</i>						

Valeurs publiques et bénéfices sociétaux de l'aménagement des cours d'eau

Catégorie de bénéfice sociétal	Bénéfice sociétal	Indicateur	Oui	Non	Valeurs publiques associées aux bénéfices sociétaux (exemples)	Réalisation de bénéfices sociétaux ou mesures à prendre	
		<i>Poste dédié à la communication</i>					
		<i>Confiance dans les institutions représentatives</i>					
	Traduire les intérêts en décisions		<i>Prise en compte des commentaires/demandes du public</i>			Protection de la propriété ; efficacité ; protection des minorités...	
			<i>Groupe d'accompagnement</i>				
			<i>Séances de médiation et de négociation</i>				
			<i>Modifications du projet</i>				
	Débat public sur les objectifs du projet		<i>Mobilisation spontanée / participation enthousiaste à des événements liés au projet</i>			Démocratie ; Transparence...	
			<i>Commentaires (courriers des lecteurs, courriels)</i>				
			<i>Pétitions</i>				
			<i>Mobilisation politique (manifestations, flash mobs)</i>				
			<i>Recours, oppositions</i>				
			<i>Vote</i>				