



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2014

Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans

Schweizer Rémi

Schweizer Rémi, 2014, Stratégies d'activation du droit dans les politiques
environnementales - Cas autour des bisses valaisans

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>
Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_B2C035A1CD509

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

FACULTE DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INSTITUT DE HAUTES ETUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

**Stratégies d'activation du droit dans les
politiques environnementales
- Cas autour des bisses valaisans -**

THESE DE DOCTORAT

présentée à la

Faculté de Droit, des sciences criminelles et d'administration publique
de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de
Docteur en Administration publique

par

Rémi Schweizer

Sous la direction du Professeur Peter Knoepfel

LAUSANNE
Juin 2014

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé des professeurs Peter Knoepfel, Andreas Ladner, Anne-Christine Favre, Emmanuel Reynard et de Mme Julie Pollard, maître d'enseignement et de recherche, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Monsieur Rémi Schweizer, intitulée :

**Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales
Cas autour des bisses valaisans**

Lausanne, le 20 juin 2014

Prof. Martial Pasquier



Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2014

Stratégies d'activation du droit dans les politiques
environnementales
- Cas autour des bisses valaisans -

Rémi Schweizer

Rémi Schweizer, 2014, Stratégies d'activation du droit dans les politiques
environnementales - Cas autour des bisses valaisans -

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive.
<http://serval.unil.ch>

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.

*« I have forced myself to contradict myself in order to
avoid conforming to my own taste »*

Marcel Duchamp (1945)

« C'est ce que je fais qui m'apprend ce que je cherche »

Pierre Soulages (1953)

REMERCIEMENTS

Les premiers mots de cette thèse sont aussi les derniers que j'écris. Ils sont l'occasion de prendre – enfin – le temps d'un regard en arrière, de remercier toutes les personnes sans le concours desquelles ce travail aurait revêtu une allure bien différente.

Ma reconnaissance va en premier lieu à mon directeur de thèse Peter Knoepfel qui, par son ouverture d'esprit et son imagination créatrice, par sa confiance également, m'a poussé à oser et à y croire. Ce travail doit autant à l'assiduité de ses relectures et à la justesse de ses remarques qu'à la richesse de son expérience, à cette capacité remarquable qu'il a de ne jamais tomber dans la facilité. Ma profonde gratitude s'adresse également aux membres de mon jury Anne-Christine Favre, Andreas Ladner, Julie Pollard et Emmanuel Reynard qui, par la diversité de leurs regards, ont contribué à enrichir et à mettre en perspective mes propos.

Je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements à l'ensemble des personnes rencontrées sur le terrain, sans l'ingéniosité et la créativité desquelles cette thèse n'aurait pas de raison d'être. Toutes ont, avec une disponibilité et une passion confondantes, accepté de répondre aux questions souvent naïves, parfois dérangementes que je venais leur poser. Leur accueil a été sans pareil. Un grand merci aussi à l'ensemble des personnes qui, par leur aide précieuse, ont facilité des recherches documentaires parfois fastidieuses, que ce soit dans les méandres des Archives de l'Etat du Valais, du Tribunal cantonal valaisan ou des archives des communes de Mase et de Nendaz.

Ce travail doit également beaucoup à l'atmosphère qui, durant ces années, m'a accompagné au sein de la chaire *Politique publique & durabilité*. Cafés corsés, apéros arrosés et échanges plus ou moins académiques ont rythmé un quotidien agrémenté de séjours hauts en couleurs aux quatre coins de la Suisse et de l'Europe. Un grand merci à toute l'équipe du deuxième étage, Stéphane Boisseaux, Lucia Bordone, Vladimir Condo, Guillaume de Buren, Johann Dupuis, Johan Imesch, Melaine Laesslé et Laurent Tippenhauer. Merci également à l'ensemble des autres personnes impliquées au sein du groupe *Ressources et Régimes* – Christian Bréthaut, Patrick Csikos, Géraldine Pflieger, Stéphane Nahrath, de même que l'ensemble des intervenant-e-s plus ponctuel-le-s qu'il m'est impossible de citer exhaustivement. Nos séminaires ont, à bien des égards, contribué à élargir mon regard et à affiner mes réflexions conceptuelles.

Une thèse ne représente toutefois pas seulement une démarche académique. C'est également une portion de vie qui, bon an mal an, subit autant qu'elle influence les aléas du quotidien. Mes pensées les plus affectueuses vont à toutes les personnes qui, par leur présence et leur amitié, ont contribué à faire de ces années ce qu'elles ont été. A mes parents, pour leur soutien de tout instant. Aux résident-e-s permanent-e-s et aux abonné-e-s de la coloc', pour tous les moments passés à refaire (ou à défaire) le monde autour d'une bouffe, d'un verre, d'un match. A celles et ceux enfin, enfants et adultes, que je retrouve chaque année à la Fouly, véritable bouffée d'oxygène.

Une pensée particulière pour Oriane, présence permanente et rassurante même à des centaines de kilomètres, conseillère professionnelle avisée, partenaire inestimable. Merci pour tout ce que tu as fait et tout ce qui nous attend.

Un dernier remerciement, enfin, à Martin, Melaine et Oriane (encore), relecteurs et relectrice assidue-s de ce manuscrit.

RESUME EN FRANÇAIS

Alors que les politiques publiques de protection de l'environnement se sont développées de manière exponentielle ces dernières décennies, les problèmes posés par les pollutions, la surexploitation des ressources naturelles ou les impacts du changement climatique demeurent et se renouvellent sans cesse. C'est que l'adoption d'une règle ne constitue jamais une fin en soi. Encore faut-il, pour qu'elle produise ses effets, que les acteurs se l'approprient, la traduisent comme une prescription qui s'impose au niveau concret de l'action. Or, au même titre que l'adoption d'une politique publique, sa mise en œuvre représente un processus hautement conflictuel et politique. Loin d'être mécanique ou linéaire, cette phase est assimilable à un véritable *processus d'appropriation des règles*, émaillé de rapports de force et d'arrangements entre acteurs, de stratégies complémentaires ou concurrentes déployées par un large éventail de protagonistes. Tous ne poursuivent dans ce cadre pas des objectifs de concrétisation, certains cherchant à contourner ou à instrumentaliser les règles, à atténuer leurs effets ou à favoriser la mise en place de solutions sur mesure. Il y a, clairement, une distance de la règle à l'action.

La présente thèse se propose de mettre en lumière la dimension politique de ces processus d'appropriation en reconstituant les jeux d'acteurs qui les composent. L'idée qui sous-tend la réflexion consiste à démontrer, sur la base d'une littérature variée (analyse des politiques publiques, droit, sociologie) et d'études de cas construits autour des bisses valaisans¹, le caractère central des *stratégies d'activation du droit*. Ces dernières sont, dans un premier temps, mises en perspective au sein d'une approche qui appréhende le rapport entre règles et acteurs sur un mode moins managérial que ne le fait habituellement l'analyse des politiques publiques. Relevant autant de démarches de concrétisation que de logiques alternatives (passivité, détournement, contournement, innovation), ces stratégies sont placées au cœur du cadre conceptuel élaboré, où elles entrent en interaction avec d'autres variables telles que les relations de pouvoir ou le caractère structurant du contexte institutionnel. Le potentiel analytique de l'approche développée est, dans un second temps, illustré à travers sa confrontation à trois études de cas gravitant autour des bisses : protection d'un écosystème aquatique ; gestion des risques de débordement et d'inondation ; développement territorial d'un village de montagne.

Au final, le propos vient souligner tout l'intérêt d'une approche plus politique de la mise en œuvre. La notion de *stratégies d'activation* et le cadre conceptuel développé contribuent à mettre en évidence un répertoire très fin de jeux d'acteurs, permettant d'organiser et de systématiser une analyse actorielle souvent réduite au minimum en raison de la difficulté à en rendre compte. La thèse apporte en ce sens une véritable plus-value à l'analyse des politiques publiques, démontrant la manière dont les acteurs cherchent constamment à reformuler les modalités de l'action collective (*politics never end*).

¹ Les bisses sont des canaux d'irrigation multifonctionnels typiques du canton du Valais.

RESUME EN ANGLAIS

Despite the exponential development of environmental policies during recent decades, problems related to increased pollution levels, natural resource depletion or climate change persist and are constantly evolving. The fact is that the adoption of policy programs, however well designed, is never an end in itself. Quite the contrary, actors necessarily need, for a given rule to produce its effects, to translate its abstract provisions at the level of action. As much as policy adoption, implementation represents a highly conflictual and political process. Far from being mechanistic or linear, the implementation phase would better be seen as a complex *process of rules appropriation* shaped by webs of power relations and arrangements within which a large range of protagonists deploy complementary and competing strategies. All actors do not pursue concretisation objectives, and some seek to circumvent or divert one rule or another, to lighten its effects or favour tailor-made solutions. There is, clearly, a distance between the abstraction of rules and the concreteness of action.

By reconstructing the actors' games inherent to these processes of rules appropriation, the present PhD thesis aims to shed light on the political dimension of implementation. It seeks to demonstrate, through the mobilisation of various literature corpuses (public policy analysis, law, sociology) and through three case studies related to the Valaisan bisses², the importance of *law activation strategies* within those games. In this goal, a two-step argument is provided. In a first step, law activation strategies are put into perspective through an approach that captures the relationship between rules and actors in a less managerial mode than that which public policy analysis usually proposes. Covering concretisation as well as alternative endeavours (passivity; diversion; circumvention; innovation), these strategies are located at the centre of an innovative conceptual framework where they interact with other variables such as power relations and institutional context. The analytical potential of this conceptual framework is illustrated in a second step, through three case studies related to various environmental problems: the protection of an aquatic ecosystem; the management of flood risks; and the territorial development of a mountain village.

All in all, this PhD thesis speaks in favour of a more political approach to policy implementation. It demonstrates, through the notion of law activation strategies and the conceptual framework built around it, *how politics never end* and how actors always try to reformulate the modalities of collective action. The proposed approach allows for organisation of and systematisation of an actorial analysis often neglected or merely considered as an afterthought in past work and, by doing so, highlights a very subtle repertoire of actors' games. Its contribution to public policy analysis is, in that respect, substantial.

² Bisses are multi-functional irrigation channels found in the Swiss canton of Valais.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	VII
RESUME EN FRANÇAIS	IX
RESUME EN ANGLAIS	XI
TABLE DES MATIERES.....	XIII
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET EXCURSUS.....	XV
LISTE DES ABRÉVIATIONS	XVIII
PROPOS INTRODUCTIFS.....	1
CHAPITRE 1 PROBLEMATIQUE ET ETAT DE L'ART	7
1.1 L'action collective face aux problèmes environnementaux : <i>a double wicked problem</i>.....	10
1.1.1 La complexité (<i>substantielle</i>) des problèmes environnementaux.....	11
1.1.2 La complexité (<i>politique</i>) des processus de mise en œuvre.....	15
1.1.3 Synthèse intermédiaire	17
1.2 Les études de la mise en œuvre	18
1.2.1 Revue historique de la littérature	18
1.2.2 Que retenir de ces quarante années ?	25
1.2.3 Impératifs de recadrage et d'ouverture.....	34
1.3 Synthèse et proposition théorique principale	45
CHAPITRE 2 CONSTRUCTION DU CADRE CONCEPTUEL	47
2.1 Fondements et piliers de l'approche proposée	50
2.1.1 Une approche bottom-up.....	51
2.1.2 Une approche néo-institutionnaliste	53
2.1.3 Une approche centrée sur les acteurs.....	58
2.2 Stratégies d'activation des règles et Arrangements de régulation localisés (ARL)	68
2.2.1 Définition et éléments constitutifs d'un comportement stratégique	68
2.2.2 Typologie des stratégies d'activation	71
2.2.3 L'arrangement de régulation localisé comme <i>output</i>	79
2.3 Le cadre conceptuel en un coup d'œil	87

CHAPITRE 3 VERS UNE APPLICATION EMPIRIQUE AU CAS DES BISSES	91
3.1 Considérations d'ordre méthodologique.....	92
3.1.1 Une démarche exploratoire et un design a-causal	92
3.1.2 Une méthode centrée sur les cas et comparative.....	96
3.1.3 Un protocole qualitatif de récolte de données	101
3.2 Mise en contexte : Les <i>bisses</i> en guise de terrain empirique.....	103
3.2.1 Les <i>bisses</i> comme objets d'étude	103
3.2.2 Aperçu (sommaire) du contexte institutionnel	108
3.2.3 Aperçu des sites étudiés.....	114
CHAPITRE 4 TROIS APPLICATIONS EMPIRIQUES	121
4.1 C₁ Printse : risques pour l'écosystème aquatique	121
4.1.1 Narratif	121
4.1.2 Lecture analytique.....	131
4.1.3 Synthèse et appréciation des propositions théoriques.....	138
4.2 C₂ Vieux : risques liés à des débordements du bisse Vieux	141
4.2.1 Narratif	141
4.2.2 Lecture analytique.....	150
4.2.3 Synthèse et appréciation des propositions théoriques.....	158
4.3 C₃ Tsa Crêta : remise en eau du bisse de Tsa Crêta	161
4.3.1 Narratif	161
4.3.2 Lecture analytique.....	169
4.3.3 Synthèse et appréciation des propositions théoriques.....	176
CHAPITRE 5 COMPARAISON ET MONTEE EN GENERALITE	179
5.1 Retour sur la diversité des séquences analysées	180
5.2 Retour sur les propositions théoriques spécifiques	188
5.2.1 P ₁ relative à la porte d'entrée 'bottom-up'	188
5.2.2 P _{2a} et P _{2b} relatives au contexte institutionnel et à la métaphore du jeu.....	190
5.2.3 P _{3a} et P _{3b} relatives à l'ARL et aux <i>impacts</i>	200
5.3 Retour sur les mécanismes de filtrage et sur la proposition théorique principale.....	205
CHAPITRE 6 PROPOS CONCLUSIFS	209
REFERENCES.....	217
ANNEXES.....	235
Annexe 1 : lexique des termes relatifs à l'objet empirique <i>bisse</i>	235
Annexe 2 : aperçu photographique des <i>bisses</i> étudiés.....	237
Annexe 3 : organisation traditionnelle de la distribution de l'eau au sein d'un consortage	239

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET EXCURSUS

Liste des figures

Figure 0 : aperçu chronologique du processus de recherche	2
Figure 1 : facteurs influençant le processus de mise en œuvre dans une perspective ‘top-down’	20
Figure 2: l’Integrated implementation model.....	23
Figure 3 : représentation schématique et exemplifiée du processus de mise en œuvre	28
Figure 4 : tendances dominantes au sein des études de la mise en œuvre.....	32
Figure 5 : des diverses approches pour appréhender les processus d’appropriation des règles	43
Figure 6 : ancrage ‘bottom-up’ : un problème collectif comme point de départ	52
Figure 7 : ancrage néo-institutionnaliste : des processus inscrits dans un contexte institutionnel.....	58
Figure 8 : ancrage actantiel : une ouverture de la boîte noire autour de la notion de jeux d’acteurs	62
Figure 9 : triangles des acteurs (politiques publiques et système régulateur).....	64
Figure 10 : sélection et modalités d’activation des règles issues du droit objectif.....	72
Figure 11 : structure formelle des ARL (synthèse)	85
Figure 12 : cadre conceptuel pour l’analyse des processus d’appropriation des règles.....	88
Figure 13 : vers une double analyse comparative du matériel empirique récolté	98
Figure 14 : lecture ressourcielle d’un système d’irrigation.....	106
Figure 15 : droits subjectifs multiséculaires reconnus au sein de l’ordre juridique moderne	111
Figure 16 : triangles des acteurs (simplifiés) des politiques publiques d’améliorations structurelles et de protection quantitative des ressources en eau	113
Figure 17 : structure de l’irrigation dans le bassin versant de la Printse	115
Figure 18 : tracé détaillé du bisse de Tsa Crêta.....	119
Figure 19 : C _{1 Printse} , détermination du potentiel de revalorisation par bassins versants	127
Figure 20 : C _{1 Printse} , faits empiriques saillants	130
Figure 21 : C _{1 Printse} , configuration d’acteurs et stratégies d’activation au cours de la séquence 1	134
Figure 22 : C _{1 Printse} , configuration d’acteurs et stratégies d’activation au cours de la séquence 2	136
Figure 23 : C _{2 Vieux} , faits empiriques saillants.....	149
Figure 24 : C _{2 Vieux} , configuration d’acteurs et stratégies d’activation au cours des séquences 1, 3, 4	153
Figure 25 : C _{2 Vieux} , configuration d’acteurs et stratégies d’activation au cours de la séquence 2	154
Figure 26 : C _{3 Tsa Crêta} , faits empiriques saillants.....	168

Figure 27 : C ₃ Tsa Crêta, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 1	170
Figure 28 : C ₃ Tsa Crêta, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 2	172
Figure 29 : séquence 1 du C ₁ Printse, cartographie conceptuelle.....	182
Figure 30 : séquence 2 du C ₁ Printse, cartographie conceptuelle.....	183
Figure 31 : séquences 1, 3, 4 du C ₂ Vieux, cartographie conceptuelle.....	184
Figure 32 : séquence 2 du C ₂ Vieux, cartographie conceptuelle	185
Figure 33 : séquence 1 du C ₃ Tsa Crêta, cartographie conceptuelle	186
Figure 34 : séquence 2 du C ₃ Tsa Crêta, cartographie conceptuelle	187

Liste des tableaux

Tableau 1 : typologie des actes juridiques en trois niveaux.....	37
Tableau 2 : critères de sélection et aperçu des cas retenus	99
Tableau 3 : C ₁ Printse, débits résiduels fixés par le rapport d'assainissement de 2006	126
Tableau 4 : C ₁ Printse, résultats des différentes séquences de jeux.....	137
Tableau 5 : C ₁ Printse, appréciation des propositions théoriques	139
Tableau 6 : C ₂ Vieux, ressources d'action mobilisées par le CBV au cours des différentes séquences.....	155
Tableau 7 : C ₂ Vieux, résultats des différentes séquences de jeux	157
Tableau 8 : C ₂ Vieux, appréciation des propositions théoriques.....	159
Tableau 9 : C ₃ Tsa Crêta, résultats des différentes séquences de jeux	174
Tableau 10 : C ₃ Tsa Crêta, appréciation des propositions théoriques.....	177
Tableau 11 : récapitulatif des stratégies d'activation poursuivies.....	192
Tableau 12 : procédure administrative, un aperçu comparatif	201

Liste des excursus

Excursus 1 : limites des approches mettant en avant la complexité substantielle des problèmes environnementaux	13
Excursus 2 : pour une approche séquentielle relativisée du cycle de politiques publiques	26
Excursus 3 : typologie des actes juridiques en fonction de leurs dimensions générale vs. individuelle et abstraite vs. concrète (cas suisse)	37
Excursus 4 : règles et stratégies, recueil de citations.....	44
Excursus 5 : le triptyque cadre conceptuel - théorie - modèle (d'après Elinor Ostrom).....	47
Excursus 6 : des acteurs empiriques ; intentionnels ; opportunistes et stratégiques.....	59
Excursus 7 : <i>droits subjectifs</i> comme ressources d'action et <i>droit objectif</i> comme enjeu des stratégies d'activation (synthèse et exemples).....	67
Excursus 8 : lecture juridique des trois catégories d' <i>outputs</i> formant l'ARL	81
Excursus 9 : les mesures d'assainissement (art. 80ss LEaux) et leur mise en œuvre en Valais	122
Excursus 10 : incertitudes autour du volume du droit acquis par le consortage du bisse Vieux.....	128
Excursus 11 : ATC du 14 mai 1973 (RVJ 1973 326, Mariéthoz c/ Consortage du Bisse Vieux).....	142
Excursus 12 : mécanismes de filtrage identifiés au fil des processus d'appropriation	205
Excursus 13 : retour sur les trois axes implicites de la réflexion.....	210

LISTE DES ABRÉVIATIONS ³

ACF	Advocacy Coalition Framework
AEV	Archives de l'Etat du Valais
AG	Assemblée générale (des consortages)
AP	Archives privées (des consortages)
APP	Analyse des politiques publiques
ARL	Arrangement de régulation localisé
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
ATC	Arrêt du Tribunal cantonal valaisan
CBTC	Consortage du bisse de Tsa Crêta
CBV	Consortage du bisse Vieux
CMB	Conseil municipal et bourgeoisial (de Mase)
CPR	Common-Pool resources
DEET	Département cantonal de l'économie, énergie et territoire ⁴
DEIS	Département cantonal de l'économie, des institutions et de la sécurité
DI	Département cantonal de l'Intérieur
ECPR	European Consortium for Political Research
EOS	Energie Ouest Suisse
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FSP	Fédération suisse de la pêche (dans le C ₁ Printse)
FSP	Fonds suisse pour le paysage (dans le C ₃ Tsa Crêta)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)
GWP	Global Water Partnership
IAD	Institutional analysis and development (<i>framework</i>)
ICPP	International Conference on Public Policy
idheap	Institut de hautes études en administration publique (Lausanne)
IUKB	Institut universitaire Kurt Bösch (Sion)
LAGAPE	Laboratoire d'analyse de la gouvernance et de l'action publique en Europe
MCF	Message du Conseil fédéral

³ Les abréviations renvoyant à des textes légaux figurent en bibliographie.

⁴ L'ensemble des Départements, Services et Offices cantonaux renvoient au canton du Valais.

OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OfAF	Office cantonal des améliorations structurelles
OfAS	Office cantonal des améliorations structurelles (anciennement OfAF)
OFEV	Office fédéral de l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
PCA	Plan cantonal d'assainissement (des cours d'eau)
PP	Politiques publiques
PPD	(Chaire) Politiques publiques & durabilité
PNR	Programme national de recherche
ProDoc	Programme doctoral (en administration publique)
RA	Ressources d'action
RC	Responsabilité civile
RI	Régime institutionnel (<i>concept</i>)
RIR	Régime institutionnel de ressource (<i>cadre d'analyse des</i>)
RS	Recueil systématique fédéral
RS/VS	Recueil systématique valaisan
RVJ	Revue valaisanne de jurisprudence
SAT	Service cantonal de l'aménagement du territoire
SCA	Service cantonal de l'agriculture
SDM	Société de développement (de Mase)
SEFH	Service cantonal de l'énergie et des forces hydrauliques
SFP	Service des forêts et du paysage
SGM	Swiss Geoscience Meeting
SPE	Service cantonal de la protection de l'environnement
SRCE	Service des routes et cours d'eau
TC	Tribunal cantonal
WWF	World Wildlife Fund

PROPOS INTRODUCTIFS

Quoique les apports d'autres disciplines soient également mobilisés, la présente thèse adopte une approche essentiellement fondée sur l'analyse des politiques publiques et, plus spécifiquement, les études de la mise en œuvre (*implementation studies*). Cet ancrage théorique, qui peut de prime abord sembler évident pour une thèse réalisée à l'Institut de hautes études en administration publique (idheap), au sein d'une chaire spécialisée sur la question (Politiques publiques & durabilité, PPD) et par un auteur qui a suivi un Master en Politique et management publics, relève finalement d'un choix assez tardif (dernière année de thèse). Lorsque j'ai intégré la chaire PPD à la fin de l'année 2010 en effet, je suis arrivé au sein d'une équipe qui avait déplacé son attention vers une approche qui, tout en incorporant certains éléments traditionnels de l'analyse des politiques publiques, était orientée par une focale exprimée davantage en termes de durabilité que de jeux d'acteurs ou de processus politiques : le cadre d'analyse des 'Régimes institutionnels de ressource' (cadre d'analyse des RIR). Le D de *durabilité* avait, en quelque sorte, pris le dessus sur le double P de *politiques publiques* au sein de la chaire.

C'est donc presque naturellement que je me suis initialement tourné vers ce cadre d'analyse, cherchant à m'inscrire au sein de ses développements les plus récents (discutés au cours des séminaires ProDoc 'Ressources et régimes', dont il sera à plusieurs reprises question au fil du texte)⁵. Une telle perspective faisait *a priori* sens dans le cadre du projet FNS sur lequel j'avais été engagé (projet *Water Channels*)⁶, dont l'enjeu consistait à analyser sous l'angle de la durabilité les modèles de gouvernance communautaires liés à l'exploitation des *bisses* valaisans, ces canaux d'irrigation à ciel ouvert qui façonnent depuis plusieurs siècles les paysages et la légende de ce canton alpin. Lors de ma présentation de novembre 2011, c'est donc avec une proposition formulée autour de ces *bisses* (enjeux empiriques liés à leur gouvernance communautaire et à la durabilité de leur exploitation) et du *cadre d'analyse des RIR* (enjeux théoriques et conceptuels liés au concept d'*arrangement régulateur*)⁷ que je me suis présenté à mon jury.

Par la suite toutefois, mes intérêts et objectifs de recherche ont évolué et se sont affinés au fur et à mesure que j'acquerrais une connaissance plus approfondie du terrain et de la littérature, des outils et des exigences méthodologiques ou des courants dominants la recherche internationale. A force de virages à 180 degrés et de moments de doute, de fuites en avant et de retours en arrière, ce que je voulais faire et ne pas faire, 'chercher' et 'ne pas chercher' s'est peu à peu éclairci. Surtout, la volonté de mieux différencier mon projet de thèse du projet *Water channels* (encore très proches dans la proposition soumise en 2011) s'est accentuée, dans l'objectif de garantir à la fois l'originalité et la

⁵ Séminaires doctoraux du groupe ProDoc 'Ressources et régimes', qui ont réuni entre 2009 et 2013 autour de Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Géraldine Pflieger et Stéphane Boisseaux un réseau des doctorant-e-s de Suisse romande (idheap, IUKB et Université de Genève) travaillant sur des questions liées à la gestion des ressources naturelles, manufacturées ou immatérielles.

⁶ Projet de recherche *Water Channels – The traditional irrigation culture using water channels as model for sustainable water management* (ci-après : le projet *Water channels*), financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) au sein du Programme national de recherche 61 *Sustainable water management* (PNR 61). Mené par une équipe interdisciplinaire, il se penche, à travers l'étude de la situation en Valais (Alpes suisses), sur la significativité écologique (pôle 'biodiversité') et la durabilité (pôle 'gouvernance') des usages d'irrigation dans les zones de montagne arides ou semi-arides, où l'approvisionnement en eau a de tout temps représenté un défi majeur.

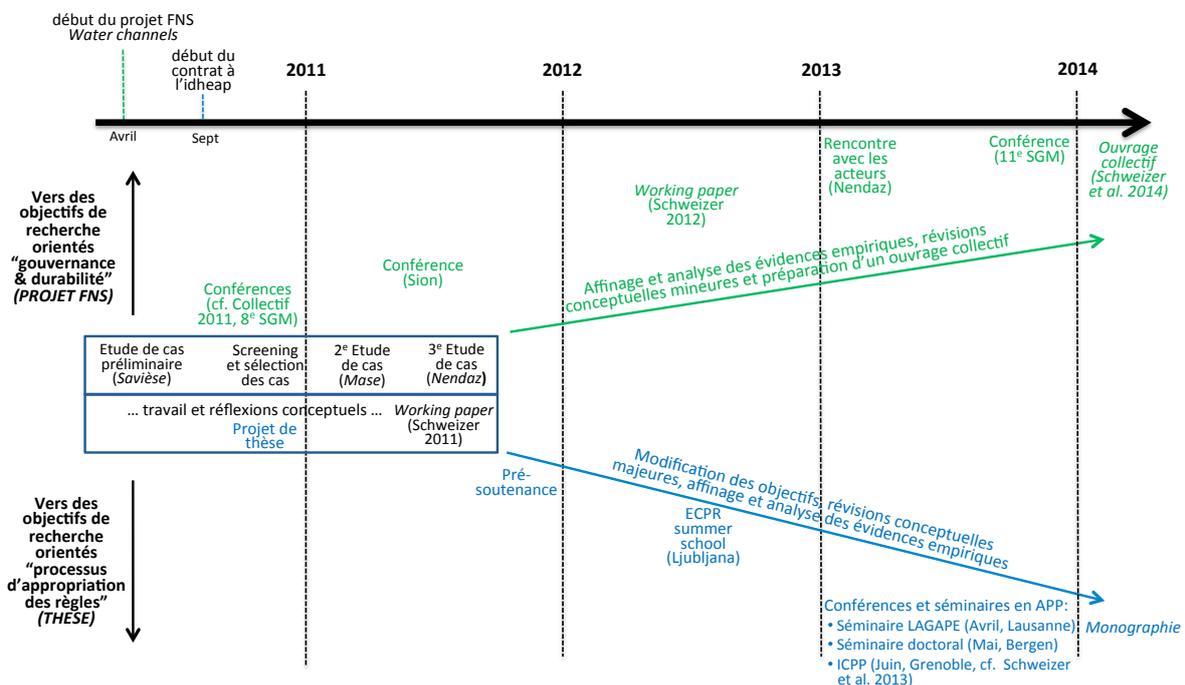
Ont en particulier collaboré sur ce projet : R. Rodewald et K. Liechti (Fondation suisse pour la protection et aménagement du paysage,); B. Baur, H.-P. Rusterholz et E. Riedener (Université de Bâle); S. Birrer (Station ornithologique suisse, Vogelwarte); A. Rigling et L. Feichtinger (Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, WSL); et P. Knoepfel et R. (idheap).

⁷ Devenu au sein du présent texte l'*arrangement de régulation localisé* (ARL).

complémentarité de ce que je voyais, même s'ils sont fondés sur un socle empirique commun⁸, comme deux processus de recherche devant mener à deux *outputs* bien distincts : un livre collectif d'un côté⁹, et ma monographie de thèse de l'autre. A cet égard, il me paraissait essentiel de conférer à la seconde un questionnement et un ancrage théoriques originaux par rapport au projet *Water channels*, dont le produit final reprenait la plupart des éléments qui figuraient dans la proposition de 2011 : problématiques liées aux systèmes d'irrigation valaisans et à l'évolution de leur gouvernance communautaire ; analyse en termes de durabilité à travers des études de cas comprenant un aspect diachronique (comparaison entre une période t^{-1} et t^0).

C'est avec un tel souci de différenciation que, dans la continuité de conférences et de séminaires auxquels j'ai participé durant le premier semestre 2013, j'ai pris la décision d'orienter ma thèse vers des *objectifs théoriques et conceptuels s'inscrivant dans le cadre de l'analyse des politiques publiques*. Exit le D de durabilité donc, re-bonjour le double PP. La figure ci-dessous synthétise les principales étapes de ce processus de recherche sinueux, en insistant sur la manière dont les objectifs du projet *Water channels* et de mon projet de thèse personnel se sont, au fil du temps, distancés :

Figure 0 : aperçu chronologique du processus de recherche



⁸ Etudes de cas approfondies de bisses du Valais romand (Torrent-Neuf à Savièse, bisse Vieux à Nendaz, et bisse de Tsa Crêta à Mase), dont les deux derniers ont été retenus dans le cadre de cette thèse.

⁹ Schweizer et al. (2014).

Revenant en cela sur une suggestion qui m'avait été faite fin 2011 par Julie Pollard (qui a en cours de route intégré mon jury), j'ai souhaité inscrire ma thèse dans le cadre des réflexions sur la mise en œuvre des politiques publiques, soit sur l'analyse des processus sociaux et politiques intervenant entre les règles de droit général et abstrait (*ce qui est prévu*) et leur matérialisation au niveau individuel et concret de l'action (*ce que les acteurs font*). Au cours du travail empirique réalisé en effet, la compréhension de ces processus m'était à plusieurs reprises apparue essentielle pour donner sens à des situations *a priori* surprenantes, en lien avec des questions aussi diverses que la protection d'un écosystème aquatique, l'exploitation d'un réseau d'irrigation ou l'aménagement du territoire. A partir de là, l'idée de centrer le propos sur une étude de ces dynamiques dans le domaine des politiques environnementales, où la mise en avant d'écart entre la règle et l'action représente une constante, a fait son chemin. Il en résulte une focale à la fois restreinte (aux politiques de l'environnement) et ambitieuse, en ce sens qu'elle prétend embrasser l'ensemble de ces politiques publiques (au sens large, c'est-à-dire en rapport aussi bien avec la lutte contre les pollutions, la gestion des risques naturels ou le développement territorial). C'est en effet l'un des avantages de l'objet de recherche *bisse* (à l'interface entre les ressources *eau*, *infrastructures* et *sol*) que de permettre l'analyse de situations empiriques variées, rendant envisageable un tel potentiel de généralisation.

L'argument part, plus précisément, du constat que malgré des critiques déjà anciennes et l'existence de démarches alternatives, certaines tendances dominantes au sein des études de la mise en œuvre – perspective sectorielle et verticale (dite 'top-down'), conception hiérarchique et stato-centrée des relations entre acteurs, pessimisme – constituent des limites qu'il s'agit de dépasser pour appréhender dans toute leur complexité les mécanismes de filtrage intervenant entre le règle et l'action. Ce n'est plus le constat d'un déficit de mise en œuvre dans une politique publique sectorielle qui devrait intéresser l'analyste mais, plus globalement, la manière dont les jeux d'acteurs se structurent autour de problèmes concrets (perspective dite 'bottom-up') ; plus la mise en œuvre en termes de transmission et d'application des règles, mais bien comme un processus politique indissociable de rapports de force et de relations de pouvoir déséquilibrés, impliquant un large éventail d'acteurs. Ce processus, loin d'être automatique et linéaire, représente au contraire une dynamique incertaine faite de négociations, de reformulations et d'arrangements au cours desquels les stratégies déployées sont multiples. Tous les acteurs ne poursuivent dans ce cadre pas des objectifs de concrétisation, certains cherchant au contraire à contourner ou à instrumentaliser les règles, à atténuer leurs effets ou à favoriser la mise en place de solutions sur mesure.

Tout l'enjeu consiste alors à replacer les interactions entre ces acteurs au cœur de l'analyse, afin de rendre compte des comportements stratégiques et de la créativité institutionnelle dont ils peuvent faire preuve au cours de processus qu'il s'agit de concevoir davantage en termes d'*appropriation* que de *mise en œuvre* des règles. L'idée qui sous-tend la réflexion revient, sur la base d'une revue de plusieurs corpus de littérature (études de la mise en œuvre, approches juridiques et sociologiques), à affirmer que les *stratégies d'activation des règles* (passivité, concrétisation, détournement, contournement ou innovation) constituent une variable déterminante dans le cadre de ces processus. C'est là la proposition théorique qui est soutenue, autour de laquelle je me propose de développer un cadre conceptuel visant à décliner (en développant une conceptualisation et une typologie originales), à mettre en perspective (en considérant les interactions avec d'autres variables et en prenant un compte le caractère structurant du contexte institutionnel), et à évaluer les conséquences de (à travers une réappropriation du concept d'arrangement de régulation localisé - ARL) ces stratégies d'activation.

La volonté d'appréhender le rapport entre *règles* et *acteurs* sur un mode plus ouvert que ne le font habituellement les études de la mise en œuvre constitue, en résumé, le cœur de la présente thèse. Quant aux bisses, ils deviennent l'objet empirique auquel la réflexion a été confrontée, au cours d'un processus itératif fait d'allers-retours constants entre le terrain (le mien, mais également celui de mes collègues du groupe 'Ressources et régimes'), la littérature (le cadre d'analyse des RIR pour commencer, puis l'analyse des politiques publiques, l'institutionnalisme centré sur les acteurs, etc.) et les réflexions conceptuelles (autour des stratégies d'activation et de l'ARL en particulier). Au fur et à mesure que cette réorientation prenait forme, il demeurait toutefois encore une question à régler : celle de la structure qu'allait, au final, revêtir la monographie. Rapidement, il m'est apparu que l'exercice (et le défi) consisterait à présenter et à articuler de manière cohérente et linéaire une recherche qui, elle, ne l'était pas. Dans ce but et quoique des structures plus originales eussent été envisageables (notamment en entrant par l'empirie), j'ai fait le choix de retenir un plan plutôt classique permettant une rationalisation et une mise en ordre *a posteriori* de la réflexion. Ce plan se décline de la manière suivante.

Le chapitre 1 (*Problématique et état de l'art*) construit et défend la thèse qui sert de fil rouge à l'ensemble de l'ouvrage. Après un bref exposé de la problématique (persistance des problèmes environnementaux malgré la prise de conscience écologique et le développement exponentiel des politiques publiques), deux ressorts explicatifs principaux sont identifiés pour appréhender ces écarts : les analyses centrées sur une *complexité substantielle* (*wicked nature*) prétendument spécifique aux problèmes environnementaux, qui rendraient les modalités d'intervention publique traditionnelle inadaptées ; et celles qui, plus généralement, renvoient à une *complexité sociale et politique* commune à tout processus d'appropriation des règles. C'est au sein de ce second courant que le propos est par la suite ancré, à travers une revue de la littérature détaillée du champ académique que forment les *études de la mise en œuvre*. Celle-ci débouche sur l'identification de quatre tendances dominantes perçues comme problématiques et, pour y remédier, d'un double impératif : à la fois de recadrage (sur la science politique et certaines contributions oubliées des *implementation studies*) et d'ouverture (vers des approches juridiques et sociologiques en particulier). Sur cette base, le chapitre conclut en formulant une proposition théorique générale qui s'articule autour de trois axes appelés à former le fil rouge implicite de la monographie : le rôle du droit dans la structuration des comportements ; le rapport entre *politics* et *policies* ; et le potentiel explicatif de la notion de stratégies d'activation des règles, identifiée comme un impensé de l'analyse des politiques publiques.

Dans le chapitre 2 (*Construction du cadre conceptuel*), la grille de lecture qui constitue le cœur de l'ouvrage est progressivement développée. Mettant en dialogue une perspective 'bottom-up', un ancrage néo-institutionnaliste et une approche centrée sur les acteurs, le chapitre décompose dans un premier temps les processus d'appropriation autour des variables suivantes : problème territorialement ancré et socialement construit comme point de départ (*input*) ; contexte institutionnel (variable exogène formant un cadre de contraintes et d'opportunités structurant l'ensemble du processus) ; et, enfin, jeux d'acteurs (variables endogènes : configuration d'acteurs, ressources d'action et stratégies d'activation des règles). Une attention particulière est, dans un second temps, accordée à la notion de *stratégies d'activation*, qui représente l'apport conceptuel central de la thèse. Définies à travers les cinq éléments constitutifs que sont leur caractère *intentionnel* (elles sont référables à des fins), *sélectif* (elles impliquent un choix), *dynamique* (elles évoluent dans le temps), *relationnel* (elles s'inscrivent dans des relations de pouvoir entre acteurs) et *contextualisé* (elles s'inscrivent dans le cadre de contraintes et d'opportunités défini par le contexte institutionnel), ces stratégies sont déclinées autour de cinq idéaux-types : passivité, concrétisation, détournement, contournement et innovation. Quant au concept d'ARL, il est retenu pour rendre compte du résultat de l'entrée en interaction de ces stratégies au sein d'un espace social déterminé (*output* des processus d'appropriation).

Le chapitre 3 (*Vers une application empirique au cas des bisses*) est conçu comme une étape intermédiaire visant à créer un pont entre le cadre conceptuel et l'application qui en est proposée. L'enjeu consiste à poser les bases méthodologiques et empiriques nécessaires à cet exercice dont l'objectif est, par le biais d'une relecture des données récoltées dans le cadre du projet FNS *Water channels*, d'illustrer le potentiel analytique de l'approche développée. Pour ce faire, un *design* de recherche est d'abord dessiné autour de trois piliers : son caractère exploratoire et a-causal (formulation de propositions théoriques spécifiques plutôt que d'hypothèses de causalité) ; comparatif et centré sur les cas (montée en généralité basée sur l'analyse approfondie et la comparaison d'un petit nombre de cas) ; et qualitatif (protocole de récoltes des données combinant analyses documentaires et entretiens semi-directifs). Les principales caractéristiques (historiques, ressourcielles, socio-économiques, institutionnelles) des *bisses* et des deux sites (Nendaz et Mase) au sein desquels s'inscrivent les cas retenus sont ensuite présentées, afin de familiariser les lecteurs et lectrices avec les spécificités de ce terrain empirique.

Le chapitre 4 (*Trois applications empiriques*) offre un compte-rendu approfondi des études de cas réalisées : C₁ *Printse*, qui traite de la protection de l'écosystème aquatique de cette rivière (rivalité avec les usages agricoles) ; C₂ *Vieux*, qui porte sur les risques de débordement liés à l'exploitation du bisse éponyme (exacerbés par la multiplication des usages touristiques) ; et C₃ *Tsa Crêta*, qui tourne autour du projet de remise en eau de ce bisse (réalisé dans un objectif de développement territorial). Ces textes, conçus pour être lus indépendamment les uns des autres, offrent un aperçu narratif (identification des faits empiriques saillants) et analytique (lecture à travers le cadre conceptuel développé) des processus d'appropriation qui se déploient au sein des cas. En guise de conclusion, un tableau récapitulatif vient clore chacun des rapports en offrant une appréciation synthétique des propositions théoriques formulées.

Le chapitre 5 (*Comparaison du matériel empirique et montée en généralité*) propose un retour comparatif sur les cas. Il vise à identifier, au moyen du cadre conceptuel et des propositions théoriques développées, des régularités au sein de la diversité empirique mise en évidence. La complexité des processus d'appropriation étudiés est, d'abord, illustrée à travers l'élaboration de six cartographies confrontant les observations empiriques aux catégories conceptuelles retenues. Les propositions théoriques élaborées au chapitre 3 sont ensuite évaluées de manière transversale afin de se dégager de la singularité des cas et, ainsi, gagner en généralité. Pour la plupart corroborées, elles mettent en évidence trois mécanismes de filtrage spécifiques intervenant entre la règle et l'action : le *filtrage initial* (forme de mise à l'agenda locale), le *filtrage d'ajustement* (résultats des processus d'appropriation des règles) et le *filtrage des impacts* (effets de l'ARL sur le comportement des acteurs). Sur cette base enfin, le chapitre conclut en soulignant la plus-value analytique de la notion de *stratégie d'activation*, à travers un retour sur la proposition théorique générale formulée au chapitre 1.

Le chapitre 6 (*Propos conclusifs*) revient sur les principaux apports et limites de l'approche développée, davantage conçue comme une ouverture que comme une fin en soi. Il synthétise les apports conceptuels relatifs aux trois axes identifiés au chapitre 1 et souligne les implications pratiques de la recherche réalisée.

CHAPITRE 1 PROBLEMATIQUE ET ETAT DE L'ART

Une rivière asséchée au cœur de l'été en raison de la multiplication des prélèvements, un écosystème qui se dégrade durablement suite à l'utilisation de pesticides, des concentrations d'ozone trop élevées dans des zones saturées de déplacements individuels motorisés ; toutes ces situations renvoient, au final, à des systèmes sociaux dont l'action est à la fois la cause et le principal levier de résolution du problème. Lorsqu'ils surviennent, ces événements représentent autant d'indicateurs de dysfonctionnements sociétaux plutôt qu'environnementaux, de déficits de *régulation* plutôt que de fluctuations naturelles. Ce sont par exemple, dans le cas de la rivière asséchée, les différents acteurs-usagers du système hydrique qui, par leur exploitation non coordonnée de la ressource (pour l'approvisionnement en eau potable, la production d'hydro-électricité, l'agriculture, l'industrie, le tourisme), entraînent une telle situation ; mais ce sont également eux qui, par un changement de leur comportement, peuvent remédier à cet état de fait. Plus que la disponibilité en tant que telle – celle-ci sera toujours dans une certaine mesure limitée –, ce sont donc bien les comportements anthropiques, de même que la régulation de ces derniers, qui apparaissent déterminants.

Principal levier de résolution des problèmes environnementaux, les individus ou les groupes sociaux se retrouvent en même temps dans l'incapacité d'agir seul pour y faire face. Ils sont dans une situation d'interdépendance telle qu'il leur est impossible d'arriver à un résultat collectivement satisfaisant (en termes de résolution du problème) sans la coopération des autres acteurs en présence : si un usager de la rivière modifie unilatéralement son comportement (en limitant son prélèvement en eau par exemple), il s'en trouvera potentiellement dix autres pour récupérer le surplus. Cela ne signifie pas que les ressources naturelles soient nécessairement vouées à la surexploitation, à une *tragédie* (Hardin 1968), mais que l'action menée autour de tels problèmes ne peut se concevoir que comme une action *collective*. Loin d'aller de soi, celle-ci suppose de reconnaître l'interdépendance entre les acteurs en présence et, surtout, de considérer que l'intérêt collectif doit primer les intérêts individuels. Comme le formule bien Michael Hill (2005 : 130) vis-à-vis de la lutte contre les pollutions,

... part of the case for seeing pollution control as a collective action problem lies in the difficulty individuals have in adopting strategies which protect themselves satisfactorily. [...] However, perhaps an even more important reason why pollution control policy is seen as a collective concern lies in the fact [...] that the pursuit of economic self-interest generates pollution but rarely generates motives to do anything about it.

Cette nécessité de réguler collectivement, de coordonner les comportements humains apparaît essentielle pour faire face aux problèmes soulevés par la (sur)exploitation des ressources, la pollution des écosystèmes ou la multiplication des risques naturels. Elle constitue le point de départ de l'ensemble des dynamiques qui se sont, à différentes époques et à des échelles variées, développées pour faire face aux problèmes environnementaux¹⁰, que l'on songe à la gouvernance communautaire qui caractérise depuis plusieurs siècles certains systèmes ressourciels (Ostrom 1990) ou aux principes globaux prônés depuis quelques décennies par les Etats et les organisations internationales (*principe de précaution, développement durable, résilience, économie verte*). Ce sont, également, des constats de ce type qui sont à la base du tournant écologique qui a marqué les années 1970, caractérisées par une transformation de la perception par l'humain de son rapport à l'environnement et, dans la fou-

¹⁰ Précisons d'emblée que la présente thèse adopte une perspective large de la notion de problèmes environnementaux, incluant aussi bien des enjeux liés à la protection des écosystèmes, à la lutte contre les pollutions, à la gestion des risques naturels, au développement territorial, à l'aménagement du territoire, etc.

lée, par le développement de ce que l'on a appelé *l'écologie politique*¹¹. C'est, enfin, également de ce côté qu'il faut chercher l'origine du développement exponentiel des politiques publiques environnementales observé depuis la fin des années 1960¹². Porteuses d'une *écologie institutionnalisée et technocratique* qui s'est aujourd'hui imposée, celles-ci régulent les comportements humains par le 'haut', à travers une série d'interdictions, d'autorisations, d'incitations ciblant certains groupes sociaux perçus comme étant à l'origine du problème (les 'groupes cibles').

Ces différentes approches – gouvernance communautaire, écologie politique, politiques publiques – partagent toutes la volonté de réunir autour d'un intérêt collectif (la résolution d'un problème environnemental) des acteurs poursuivant des intérêts contradictoires. De telles démarches ne constituent toutefois pas des phénomènes naturels, des entreprises qui s'imposeraient comme une évidence aux groupes en présence. Il s'agit, bien plus, d'un dilemme pour la société (Olson 1965), d'un construit social dont l'existence même pose problème (Crozier & Friedberg 1977 : 15). Action collective ne signifie pas nécessairement démarche collaborative ou a-conflictuelle, et « *l'univers complexe des rapports humains et de l'interaction sociale est toujours potentiellement instable et conflictuel* » (Friedberg 1997 : 20). L'enjeu constitue, indéniablement, un enjeu politique indissociable de luttes de pouvoir, d'interactions sociales complexes, de rapports de force asymétriques. Il s'agit de pousser la société à reconnaître et à prendre en charge durablement un problème, ce qui se produit rarement par une prise de conscience collective mais parce que des groupes tirent la sonnette d'alarme avec une certaine insistance, parviennent à imposer l'idée d'une intervention et à aplanir les oppositions, à mettre en place des conditions institutionnelles favorables et, *in fine*, à matérialiser celles-ci concrètement, sur le terrain.

Ce dernier point pose tout particulièrement problème à l'heure actuelle. Alors que les politiques publiques environnementales se sont développées de manière exponentielles ces dernières décennies, qu'organisations internationales, Etats ou entreprises ne jurent plus que par le développement durable ou l'économie verte – un oxymore succédant à l'autre dans un flou conceptuel bien arrangeant –, les enjeux écologiques et sociaux posés par les niveaux de pollution trop élevés, la surexploitation des ressources naturelles ou infrastructurelles, ou les processus de changements climatiques demeurent. Les efforts considérables engagés pour, sinon résoudre, tout au moins stabiliser ces problèmes n'ont pour plusieurs observateurs et observatrices pas eu les effets escomptés (voir par ex. van Bueren et al. 2003 ou Knoepfel et al. 2007 pour des constats généraux ; GIEC 2007 dans le cas du changement climatique ; Gleick et al. 2009 dans celui de l'eau). Les discours ont évolué, des règles incitatives ou contraignantes ont été adoptées, mais la situation concrète demeure préoccupante. L'identification de ces écarts entre les règles et principes (*ce qui est prévu*) et leur matérialisation sur le terrain (*ce qui est effectivement accompli*), entre les objectifs fixés et la subsistance de pratiques néfastes, forme un constat récurrent qui ne va pas sans poser un certain nombre de questions. Elle constitue l'observation empirique qui sert de point de départ à cette thèse, le phénomène social central autour duquel le propos tournera.

¹¹ Ecologie du peuple pour le peuple, post-soixante-huitarde et résolument ancrée à gauche, marquée par une peur de voir le combat « *devenir un thème consensuel, transversal, dont pourraient s'emparer les institutions de domination afin de masquer la réalité des rapports sociaux* » (Felli 2008 : 26).

¹² Le terme '*environmental policy*' était quasiment absent avant le début des années 1960, et les premières politiques publiques clairement orientées vers la protection de l'environnement apparaissent par exemple en 1969 aux Etats-Unis (National Environment Protection Act) ou en 1971 en République fédérale allemande (voir Knoepfel 1992 : 684).

A partir de ce constat initial, ce premier chapitre doit permettre de construire et de défendre la thèse – ou l’hypothèse – principale retenue dans cette monographie pour expliquer les écarts entre les règles et leur matérialisation sur le terrain (phénomène qui constitue, en quelque sorte, la variable à expliquer)¹³. Le propos est divisé en trois parties.

- La première identifie, à travers un survol de la littérature, deux ressorts explicatifs principaux pour appréhender ces écarts : d'une part les analyses centrées sur une *complexité substantielle (wicked nature)* supposée spécifique aux problèmes environnementaux ; et, d'autre part, les recherches qui renvoient plus généralement à la *complexité sociale et politique* commune à tout processus de mise en œuvre des règles. En mettant en évidence les limites des travaux appartenant au premier groupe, je plaide pour assortir leurs observations d'une réflexion sur les dynamiques mises en avant par les seconds.
- La deuxième partie vise à inscrire le propos au sein de l'analyse des politiques publiques et des études de la mise en œuvre (*implementation studies*), qui se sont précisément penchées sur les dynamiques sociales et politiques liées aux processus de concrétisation des règles. Sur la base d'une revue de la littérature détaillée, j'é mets l'hypothèse que, malgré des critiques déjà anciennes et l'existence de démarches alternatives, certaines tendances dominent le champ académique de la mise en œuvre et constituent des limites qu'il s'agit de dépasser pour comprendre et expliquer la subsistance d'écarts entre les règles et leur matérialisation sur le terrain. Sur la base d'un travail à la fois de recadrage (sur la science politique et certaines contributions oubliées des *études de la mise en œuvre*) et d'ouverture (vers des approches juridiques et sociologiques), la notion de *stratégies d'activation des règles* est identifiée comme un impensé de l'analyse des politiques publiques alors même qu'elle constitue, potentiellement, une variable déterminante.
- C'est, en tous les cas, la proposition théorique soutenue dans la dernière partie de ce chapitre, autour de laquelle je me propose de développer par la suite un cadre conceptuel qui permette d'appréhender, d'inscrire dans leur contexte, et d'évaluer les conséquences de ces stratégies d'activation.

¹³ Précisons d'emblée que l'utilisation de termes tels que *variables* ou *hypothèses* vise avant tout à faciliter la lisibilité de l'analyse, en illustrant la logique inhérente à la construction conceptuelle proposée. Elle ne saurait, en revanche, suggérer le développement d'une *théorie* qui se déploierait autour d'une relation causale à proprement parlé. Je reviendrai sur ces questions.

1.1 L'action collective face aux problèmes environnementaux : *a double wicked problem*

"Some problems are so complex that you have to be highly intelligent and well informed just to be undecided about them" (Peter 1982)

Divers ressorts explicatifs ont été mobilisés pour appréhender – et, *in fine*, tenter de réduire – les écarts entre les règles adoptées et leur concrétisation sur le terrain, dans des perspectives aussi bien analytiques (comprendre et expliquer) que prescriptives (améliorer). Deux postures alternatives, mettant l'accent sur deux registres de complexités auxquelles devrait faire face l'action collective dans le domaine environnemental, peuvent plus particulièrement être dégagées.

La première consiste à souligner une complexité (*substantielle et objective*) liée à la nature même des problèmes environnementaux, à identifier le caractère inadéquat des politiques publiques dessinées pour y faire face (posture de la *tragédie*, ou *crise* de gouvernance), et à plaider sur cette base pour diverses évolutions dans la manière de concevoir et d'analyser l'action collective. En clair, la complexité identifiée constituerait le symptôme, et une transformation des modalités de l'action collective le remède à la fois observé et défendu. Ces approches, issues de divers courants et perspectives de recherche mais s'inscrivant globalement dans la continuité des réflexions sur l'émergence d'une '*ère de gouvernance*' (Rhodes 1997, Kooiman 2003), tendent aujourd'hui à dominer l'agenda académique dans le domaine de l'analyse des politiques publiques environnementales. En face se dessine toutefois une seconde posture qui, dans la droite ligne de traditions de recherche plus anciennes, met l'accent sur une autre complexité (*sociale et politique* cette fois) à laquelle doit faire face toute tentative d'action collective. Selon cette perspective, « *si les résultats de l'action collective sont contraires aux volontés des acteurs, ce n'est jamais dû seulement aux propriétés intrinsèques des problèmes 'objectifs' [...]. C'est aussi toujours à cause de la structuration sociale du champ de l'action* » (Crozier & Friedberg 1977 : 18). Il ne suffira, en particulier, jamais d'élaborer une règle – aussi parfaite soit-elle – pour réguler les pratiques ; encore faudra-t-il pour produire des effets que celle-ci soit mise en œuvre, activée sur le terrain. C'est dans ce second cas la complexité intrinsèque, non spécifique aux problèmes environnementaux, des *processus de mise en œuvre des règles* qui constitue le cœur de l'analyse, et au sein desquels se trouvent les causes des écarts identifiés.

En liant ces deux postures, ce serait donc à une double complexité (*double wicked nature*) à laquelle devrait faire face l'action collective dans le domaine environnemental, à la fois substantielle et objective (propre à la nature de leur objet) et sociale et politique (propre aux dynamiques de concrétisation des règles). Quoiqu'elles ne soient pas mutuellement exclusives, ces deux dimensions ont trop souvent été envisagées en vase clos. Les travaux récents mettant le doigt sur la complexité substantielle ont, en particulier, eu tendance à laisser de côté l'aspect politique et contesté de la mise en œuvre, faisant comme si les innovations proposées au niveau du *policy design* allaient nécessairement et mécaniquement, parce qu'elles sont « mieux » dessinées, produire des effets sur le terrain. Dans ce contexte, cette partie met l'accent sur les limites des travaux adoptant cette première posture et, sur cette base, plaide pour assortir leurs observations d'une réflexion sur les dynamiques sociales et politiques à travers lesquelles toute règle, qu'elle soit classique ou innovante, doit passer pour être transposée au niveau concret de l'action.

1.1.1 La complexité (*substantielle*) des problèmes environnementaux

Ces dernières décennies ont été marquées par une prise de conscience croissante de la complexité des problèmes environnementaux et, dans la continuité, de la difficulté à trouver des solutions équilibrées pour les appréhender. Considérés comme nouveaux et urgents, ces problèmes revêtent paradoxalement une multitude de dimensions qui en compliquent la résolution. Marqués par un degré d'incertitudes et de controverses (scientifiques et politiques) élevé quant à l'ampleur de leurs effets ou la nature de leurs causes (Bressers & Rosenbaum 2000), ils revêtent un caractère dynamique et diffus, impliquent une multitude d'acteurs au rôle souvent ambigu (à la fois *causes* et *leviers de résolution*) et nécessitent des réflexions à long terme dans un monde d'arbitrages et d'intérêts à court terme (échéances électorales notamment). Bref, ils se caractérisent par une (*super-*)*wicked nature* (Rittel & Webber 1973, van Bueren et al. 2003, Levin et al. 2012) à l'ampleur potentiellement *tragique* (au sens de *tragédie* ou *crise* de gouvernance, dans la continuité de Hardin 1968).

En parallèle (et en conséquence), ces problèmes sont vus comme transcendant les frontières traditionnelles de l'analyse des politiques publiques sur plusieurs points fondamentaux (voir Varone et al. 2013 pour un état de l'art détaillé) : leur résolution implique plusieurs politiques publiques et nécessite une réflexion qui dépasse les logiques de secteurs (Knoepfel 1995) ou de sous-systèmes (Jochim & May 2010) ; leur caractère diffus engendre une relativisation des limites classiques de l'action publique, aussi bien géographiquement (territoires) qu'institutionnellement (niveaux de gouvernance) (Carter & Smith 2008) ; et, enfin, leur régulation se trouve sous l'influence des politiques publiques certes, mais également des droits de propriété et d'usage sur les biens et services issus des ressources concernées (sol, eau, forêt, etc.) (Bromley 1992, Schlager & Ostrom 1992). Il en résulte des difficultés de régulation – que ce soit en raison d'incohérences entre politiques sectorielles, de la dilution des responsabilités sur un plan à la fois horizontal et vertical, de la confrontation entre politiques publiques et droits d'usage – pour l'appréhension desquelles les modalités d'intervention publique classiques ne seraient pas outillées. Les politiques publiques souffriraient en d'autres termes, d'après cette lecture, d'une *myopie* (Jochim & May 2010) qui les empêcheraient de répondre de manière satisfaisante aux questions environnementales.

C'est donc, d'après ces différentes approches, du côté de dimensions liées à la nature même des problèmes environnementaux (*wicked nature* substantielle) et au caractère inadapté des modalités d'interventions publiques à cet égard (*myopic nature* des politiques publiques) qu'il faut aller chercher les raisons des défaillances de l'action collective. Dans la continuité de ces constats, un changement de nature des politiques publiques – ou tout au moins de la perspective analytique adoptée pour en rendre compte – est souvent observé et défendu, sans que la frontière entre ces deux postures (normative et analytique) ne soit clairement déterminée. Ce sont des ressorts explicatifs de ce type qui, aujourd'hui, tendent à dominer la recherche dans le domaine de l'analyse des politiques publiques de l'environnement. Trois groupes de travaux aux ancrages théoriques variés (gouvernance, économie institutionnelle et analyse des politiques publiques) permettent plus particulièrement d'illustrer cette tendance.

Un vaste faisceau de concepts prétendument novateurs a, premièrement, été proposé par une littérature essentiellement anglophone que l'on peut regrouper sous le chapeau général d'*environmental governance* (Jordan et al. 2003, Lemos & Agrawal 2006) : *adaptive co-management* (Olsson et al. 2004, Pahl-Wostl 2007), *transition management* (Kemp et al. 2007), *network governance* (Carlsson & Sandström 2008), *collaborative governance* (Ansell & Gash 2008), pour ne citer que ceux-là. Globalement, ces approches se distinguent par un focus sur le '*good design*' des politiques, et par l'idée que le modèle étatique traditionnel ('*command and control*') a échoué dans ses tentatives de réguler les problèmes environnementaux. Sur cette base, des modes de gouvernance plus flexibles, coopératifs, réflexifs, bref, innovateurs sont proposés, aussi bien au niveau des instruments d'intervention que des structures de gouvernance. D'un côté, des modalités d'intervention basées sur la négocia-

tion ou les mécanismes du marché sont mises en avant (voir par ex. Bressers et al. 2011) alors que, d'un autre, une ouverture et une hétérogénéisation des structures de gouvernance – implication d'acteurs à la fois publics et privés, insérés dans des réseaux au sein desquels les relations sont vues comme horizontales et délibératives plutôt que verticales et hiérarchiques – sont perçues comme cruciales. Cette nature plus souple et participative est supposée combler les déficits de *gouvernance* (en répondant mieux à la *wicked nature* documentée), de *légitimité* (en rétablissant la confiance des citoyen-ne-s) et de *mise en œuvre* (en permettant une meilleure transposition des règles au niveau de l'action concrète) qui caractérise traditionnellement l'action collective face aux problèmes environnementaux (Bäckstrand et al. 2010 : 15).

Un deuxième groupe de contributions gravite autour du label des *Common-Pool Resources (CPR) theories* (Ostrom 1990, 2005). Fondées sur une approche issue de l'institutionnalisme des choix rationnels, ces théories sont ancrées au sein de l'*Institutional Analysis and Development (IAD) framework* (Ostrom 2005, 2007, 2011). Elles visent, à partir d'une discussion critique de la tragédie des *Commons* (Hardin 1968), à mettre en évidence les avantages d'une troisième voie entre la perspective étatique classique ('top-down') et l'utopie d'une régulation par le marché : la gestion communautaire. L'ambition n'est ici pas tant de créer des concepts 'novateurs' que de renouveler le regard sur des modes de gestion multiséculaires. Dans ce contexte, le double objectif est d'une part de montrer pourquoi et en quoi ces systèmes communautaires constituent une meilleure solution pour la régulation des ressources communes¹⁴, et d'autre part d'expliquer quelles sont les conditions qui favorisent leur émergence, longévité ou réussite. Les huit principes de design institutionnels développés par Elinor Ostrom (1990), auxquels elle restera fidèle toute sa carrière, constituent une bonne illustration du type de recommandations auxquels ces travaux ont mené. Correspondant chacun à une condition essentielle « *that helps to account for the success of these institutions in sustaining the CPRs and gaining compliance* » (p. 90), ils se déclinent de la manière suivante : définition claire du groupe d'utilisateurs et des frontières de la ressource ; congruence entre les règles d'appropriation et la disponibilité de la ressources ; procédures collectives de décisions ; supervision et surveillance sous la responsabilité des usagers ; sanctions différenciées et graduelles ; mécanismes de résolution des conflits peu coûteux et faciles d'accès ; reconnaissance du droit à l'auto-organisation et absence d'ingérences étatiques ; nécessité de systèmes à plusieurs niveaux.

Enfin, un troisième groupe de travaux peut être identifié autour d'auteur-e-s davantage ancré-e-s au sein de l'analyse des politiques publiques, qui ont tenté de dépasser les limites de leur discipline en développant des concepts originaux : *Institutional resource regime* (Knoepfel et al. 2007, Gerber et al. 2009), *Territorial institutionalism* (Carter & Smith 2008), *Boundary spanning policy regime* (Jochim & May 2010), *Functional regulatory space* (Varone et al. 2013). Le cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressource (cadre d'analyse des RIR), développé ces quinze dernières années à l'idée autour de Peter Knoepfel, constitue sans doute l'une des entreprises les plus abouties à cet égard. Il s'agit d'une approche qui entend dépasser, en les combinant, les limites respectives de l'analyse des politiques publiques et de l'économie institutionnelle des ressources (y compris des *CPR*

¹⁴ Une ressource commune se caractérise par la difficulté d'exclusion des usagers potentiels (plusieurs personnes peuvent l'utiliser simultanément et il est difficile d'en contrôler l'accès) et la soustraitabilité des unités de ressource (une unité de ressources consommée n'est plus disponible pour le suivant). Cette définition se base sur la classification suivante (adapté d'Ostrom 2005 : 24) :

		Rivalité (Soustraitabilité)	
		élevée ←	→ faible
Exclusion	facile ↑	Biens de marché	Biens de club
	difficile ↓	Ressources communes (CPR)	Biens publics purs

theories). L'objectif (et l'apport) majeur réside dans l'identification et la combinaison, au sein d'un unique cadre conceptuel et à travers une perspective à la fois multisectorielle et multi-niveaux, de l'ensemble des règles publiques régissant l'exploitation des biens et services issus d'une ressource. Plus en détail, un *régime institutionnel* (RI) se compose de règles émanant de différents niveaux étatiques et relevant soit du système régulateur (règles relatives à la définition de la propriété et des droits y afférents, issues du droit privé), soit du corpus des politiques publiques (ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection, issues du droit public). Dans chaque cas, ces RI se distinguent par une étendue (éléments régulés ou non) et une cohérence (degré de coordination entre les logiques de régulation) qui varient dans le temps et dans l'espace, influençant le comportement des acteurs-usagers et, *in fine*, la durabilité. En d'autres termes – et c'est là l'hypothèse centrale soutenue par le cadre d'analyse –, *plus un régime institutionnel sera étendu et cohérent, plus les chances de créer des conditions d'exploitation durables seront importantes* ; à l'inverse, lacunes et incohérences entraîneront des conséquences négatives.

En résumé, on voit bien la focale que partagent ces différentes approches, avec au final des observations et des recommandations principalement liées au *design* des politiques publiques, sans véritables réflexions sur les processus de concrétisation des innovations proposées : pour garantir la durabilité (la résilience, la capacité d'adaptation, etc.) de l'exploitation des ressources, il faudrait que les politiques publiques soit conçues ici de manière plus flexible, là plus participative, ou là encore plus étendue et cohérente. D'un point de vue analytique, si ces travaux mettent le doigt sur des points essentiels – hétérogénéité des acteurs engagés ; caractère ouvert et délibératif de leurs relations ; diversité des instruments mobilisés ; importance des droits de propriété et d'usage ; nécessité d'adopter une perspective multisectorielle et multi-niveaux –, ils peinent à saisir l'action collective dans toute sa complexité. Ainsi que cela ressort de l'excursus 1, ils partagent, quoiqu'à des degrés divers, au moins trois limites : ils adoptent une posture normative qui entretient la confusion entre les statuts analytique (*research about policy*) et prescriptif (*research for policy*) des cadres conceptuels proposés, confusion que l'on retrouve également au sein de l'analyse des politiques publiques plus classique (ainsi que l'ont souligné Botterill & Fenna 2013) ; ils peinent à se défaire d'un certain déterminisme quant à l'effet des institutions sur le comportement des acteurs (*impacts*) et sur le monde réel (*outcomes*), non sans faire écho au déterminisme institutionnel identifié par Radaelli et al. (2012) au sein des courants néo-institutionnalistes ; ils apparaissent, enfin, limités dans leur capacité à rendre compte des dimensions politiques et conflictuelles de l'action collective.

Excursus 1 : limites des approches insistant sur la complexité substantielle des problèmes environnementaux

a. Environmental governance

Les cadres d'analyse proposés au sein de ces différents courants, s'ils permettent de comprendre et d'appréhender la nature changeante de l'action collective, souffrent d'un ancrage normatif et d'un déterminisme institutionnel marqués qui tendent à nier toute dimension politique (*politics*) à l'action collective. Plus en détail :

- *normativité* : ces approches se fondent sur des présupposés normatifs (prétendues promesses de modes de gouvernance plus flexibles, participatifs, collaboratifs) dont les fondations empiriques demeurent toutefois faibles (Newig & Fritsch 2009, Bäckstrand et al. 2010). Elles entretiennent à travers cet ancrage normatif marqué la confusion entre le prescriptif et l'analytique : alors que c'est la seconde qui devrait être au service de la première, il semble ici que la démarche ait été inversée et que ce soient les cadres d'analyse proposés qui soient nés de considérations normatives formulées *ex ante*.

- *déterminisme institutionnel* : ces approches limitent leurs réflexions au *good design* des politiques publiques, négligeant les questions liées à la concrétisation des innovations proposées. Elles ont peu à dire sur les processus intervenant entre ces modifications institutionnelles et leurs *impacts* et *outcomes* (supposés).
- *négation de la dimension politics* : la dimension politique, conflictuelle et controversée de l'action collective n'est pas seulement négligée, elle est évacuée : non seulement « *the entire governance discourse [...] has hardly anything to say about this aspect of coping with social problems by means of politics* » (Offe 2009: 559); mais, plus encore, ce discours apparaît « *as an approach that conceptually blocks out the nasty and dark sides of the political that may disturb rational problem solving* » (Voss & Bornemann 2011 : 7).

b. CPR theories

Malgré une focale placée à la fois sur les institutions et les acteurs, les *CPR theories* (et plus généralement l'*IAD framework*) partagent des limites similaires :

- *normativité* : les *CPR theories* conduisent à négliger, voire à adopter un présupposé normatif négatif quant au rôle de l'Etat et à la place des politiques publiques dans l'analyse (Knoepfel et al. 2001), sans que l'on sache si ce présupposé précède ou découle de constats empiriques. Là encore, cela ne va pas sans générer une certaine confusion quant au statut prescriptif ou analytique de l'approche développée.
- *déterminisme institutionnel* : si ces théories mettent l'accent sur le poids décisif des acteurs dans l'élaboration des règles, elles minimisent le rôle actif dont ceux-ci peuvent faire preuve dans l'usage de ces dernières. Ces règles « *are [considered to be] outside the possibility of the actors to use them in a differentiated way* » (Radaelli et al. 2012 : 546) ; elles sont réputées s'imposer à eux de manière automatique, produisant quasi mécaniquement leurs effets (*impacts* et *outcomes*).
- *négation de la dimension politics* : les *CPR theories* se fondent sur un présupposé de rationalité qui néglige les rapports de force, intérêts divergents et stratégies des acteurs (Clement 2010 : 135). Cela se traduit par une vision a-conflictuelle des communautés d'utilisateurs, considérées comme des entités monolithiques d'intérêts bien compris alors qu'elles représentent, en réalité, des groupes hétérogènes et exclusifs loin d'être exempts de relations de pouvoir et de domination (Schweizer et al. 2014).

c. Cadre d'analyse des RIR

De manière peut-être plus paradoxale pour une approche développée par des analystes des politiques publiques, le cadre d'analyse des RIR souffre d'une focale essentiellement placée sur les institutions (*variable indépendante*) et les *outcomes* (*variable dépendante*), au détriment des niveaux intermédiaires de l'analyse (*processus*) :

- *normativité* : le cadre d'analyse des RIR partage avec les approches précédentes une normativité dirigée vers un idéal de gestion durable des ressources (pour garantir un usage durable, il faudrait que...), qui génère une certaine confusion quant à son statut analytique ou au contraire prescriptif (voir Laesslé 2012 : 32-36 pour une discussion détaillée).
- *déterminisme institutionnel* : le cadre d'analyse véhicule un certain déterminisme institutionnel, percevant de manière trop mécanique le rapport entre institutions (règles formelles étatiques) et *outcomes*, ainsi que le traduit bien son hypothèse centrale (*plus un régime institutionnel sera étendu et cohérent, plus les chances de créer des conditions d'exploitation durables seront importantes*). Dans sa déclinaison classique, il mène souvent à des analyses descriptives qui prennent la forme d'impressionnants catalogues de règles, sans s'intéresser aux processus par lesquels celles-ci déploient leurs effets, se concrétisent dans le monde réel.

- *négligence de la dimension politics* : il tend, ce faisant, à négliger le rôle actif des acteurs dans les processus de mise en œuvre des règles cataloguées. Sans être niée, la dimension politique, conflictuelle, controversée que revêt nécessairement la régulation des usages d'une ressource n'apparaît pas à l'analyse ; elle est occultée.
-

1.1.2 La complexité (*politique*) des processus de mise en œuvre

Les réflexions sur les dynamiques politiques, les relations de pouvoir entre acteurs ou le caractère conflictuel de l'action collective sont le plus souvent absentes, voire délibérément évacuées des approches mettant l'accent sur la complexité substantielle des problèmes environnementaux. Tout se passe comme si, en soulignant cette *wicked nature* substantielle et objective, elles en avaient oublié cette autre facette, relative à la complexité sociale et politique qui sous-tend tout processus d'action collective ; comme si tout le monde (les membres d'une CPR institutions, les acteurs actifs au sein de structures de gouvernance participatives) devenait soudainement pro-environnement ; comme si les innovations identifiées et encouragées au sein des *policy design* allaient, mécaniquement, se concrétiser et être suivies d'effets sur le terrain.

Ces constatations, le réseau de chercheurs et de chercheuses qui gravitent autour du cadre d'analyse des RIR les a également faites ces dernières années au cours de séminaires doctoraux auxquels j'ai eu l'occasion de prendre part¹⁵. Alors que le focus était initialement placé sur les institutions comme variables indépendantes, à travers notamment la reconstruction des trajectoires historiques des régimes institutionnels de diverses ressources (Knoepfel et al. 2001), les applications – voire relectures – successives ont mis l'accent sur l'étude de ces institutions en action, sur le terrain. Ce basculement n'a pas signifié l'abandon de l'étude des régimes institutionnels ; il a supposé de ne plus s'y limiter. Ont ainsi été incorporés des éléments que le cadre d'analyse, sans les nier, n'avait à l'origine pas intégrés, tels que les idées d'*activation des règles* (Aubin 2007, 2008), de *processus de régulation sociale* (Bonfond 2009) ou de *marge de manœuvre* (De Buren 2011, 2012, 2013). Le triptyque développé par David Aubin – régime institutionnel ; processus d'*activation* et de confrontation des règles et droits subjectifs qui le composent ; matérialisation de ces processus au sein d'un *arrangement local* – constitue la relecture qui a, plus particulièrement, servi de point de départ à la réflexion et au recentrage proposés au cours de ces séminaires. C'est dans la continuité de ces développements qu'entend s'inscrire la présente thèse, avec l'objectif d'en offrir une (re)lecture théorique et conceptuelle à travers une mise en dialogue avec les approches qui, historiquement, ont mis en avant la complexité de la *mise en œuvre des politiques publiques*.

Car l'observation d'un écart entre intention et réalisation, abstraction du texte et action au concret, ne constitue ni une nouveauté, ni une question limitée au domaine environnemental. Au contraire, « *la multiplicité et la constante des écarts entre un modèle de comportement supposé et des faits sociaux sont des constats récurrents* » au sein des sciences sociales (Lascoumes & Le Galès 2007 : 27). Les questions liées à l'effectivité, l'efficacité ou l'efficience des règles représentent une problématique qui a de longue date occupé juristes, sociologues et autres politologues. Ainsi que le démontrent ces différentes disciplines, le passage de la règle à l'action constitue même « *one of the most devilish wicked problems* » (deLeon & deLeon 2002 : 468), aussi bien pour l'analyste qui souhaiterait en rendre compte que pour le ou la praticien-ne qui entend promouvoir le changement social. La complexité identifiée ne se situe plus tant au niveau du problème en tant que tel (de ses composantes substantielles et objectives) qu'au niveau de sa prise en charge par la société (de composantes sociales et politiques, donc). Ce second niveau constitue l'autre facette de la *wicked nature* de

¹⁵ Séminaires doctoraux du groupe ProDoc 'Ressources et régimes', cf. note 5.

l'action collective dans le domaine environnemental, la porte d'entrée négligée par les approches citées au précédemment.

Dans un tel contexte, c'est par un retour en arrière que la présente thèse entend asseoir son ancrage théorique principal, en remettant le doigt sur la complexité des processus de mise en œuvre des règles. Il s'agit pour ce faire de revenir aux apports et aux limites de l'analyse des politiques publiques traditionnelle. L'émergence de cette sous-discipline de la science politique née autour des années 1950-1960 aux Etats-Unis sous le label *policy sciences*¹⁶ fut, précisément, mue par la volonté de comprendre les logiques de construction et de concrétisation de l'action publique. Elle constitue une approche qui s'est attachée à en saisir et à en expliquer les modes opératoires, soit l'enchaînement de décisions et d'activités étatiques accomplies en vue de résoudre un problème défini socialement et politiquement comme collectif (Knoepfel et al 2006 : 29). Résolument orientée vers l'action, elle vise à dégager des régularités quant aux logiques de l'intervention publique à partir d'une analyse de ses *outputs* et des processus y aboutissant (*policy process*)¹⁷.

Son insertion au sein d'une discipline historiquement centrée sur une étude des *inputs* (comportements électoraux, mobilisations sociales, logiques de partis) n'est pas toujours allée de soi, et la relation entre les deux a pu paraître paradoxale. L'analyse des politiques publiques interpelle en effet la science politique traditionnelle jusque dans ses fondements, ainsi que le met bien en évidence Pierre Muller (2008 : 55) dans le cas français : « *alors que jusqu'ici, la science politique française ne saisissait la polity ('le' politique) qu'à partir des politics (la vie politique), l'analyse des politiques introduit une nouvelle dimension qui concerne l'action publique proprement dite : les policies (les politiques publiques)* »¹⁸. Or l'ajout de cette dimension bouleverse le paysage analytique, oblige à repenser l'Etat, ses logiques d'action, son rapport avec les groupes sociaux. D'où, indéniablement, un « *sentiment d'étrangeté [et] une situation pendant longtemps ambiguë de l'analyse des politiques publiques au sein de la discipline : à la fois reconnue et souffrant d'une forme d'exclusion épistémologique* » (p. 56). Quoique les positions aient évolué et que les passerelles se multiplient, il semble clair que les spécialistes de l'action publique ont encore beaucoup à apporter à l'étude du 'politique', notamment autour de la question de l'articulation entre *politics* et *policies*.

Plutôt que sur une « *étude du pouvoir politique en tant que tel, l'analyse des politiques publiques est [donc une science] centrée sur les usages qui [en] sont faits* » (Knoepfel et al. 2010 : 11) ; plutôt que les règles en tant que telles, elle cherche à comprendre et à expliquer les processus amont (logiques d'élaboration) et aval (logiques de mise en œuvre). Elle fournit ce faisant une série d'outils conceptuels pour percevoir les rapports de force entre groupes sociaux, les produits et les effets de ces interactions, le contexte institutionnel au sein duquel s'inscrivent les acteurs. Les notions de *groupes cibles*, de *coalition d'intérêts*, de *cycles* ou de *processus* constituent à cet égard autant de concepts dont l'application n'est pas limitée à la phase de programmation, mais permet de rendre compte dans toute leur complexité des processus politiques de concrétisation des règles.

¹⁶ Voir en particulier l'ouvrage éponyme de Lerner & Lasswell (1951). Le second nommé est d'ailleurs considéré comme le père du terme *policy*, en 1930 déjà (Lacoumes & Le Galès 2007 : 30).

¹⁷ « *The 'how' aspects of Lasswell's terse definition of the study of politics as being about 'who gets what, when, how' (Lasswell 1936)* » (Hill 2005 : 13).

¹⁸ Ainsi que les lecteurs et lectrices l'auront déjà constaté, le texte est émaillé d'un nombre important de termes et de citations en anglais qu'il n'a pas été jugé bon de traduire. L'analyse des politiques publiques étant, historiquement, « *un 'pur' produit d'importation* » au sein de la littérature francophone (Muller 2008 : 53), les concepts mobilisés sont largement empruntés à des traditions de recherche anglo-saxonnes. Ils apparaissent la plupart du temps difficilement traduisible sans engendrer une certaine confusion – le triptyque *polity, politics, policies* l'illustre bien. La précision sémantique a, malheureusement, dû être préférée à l'élégance.

La sous-discipline offre donc, à première vue, « *a sound [and] theoretically informed understanding* » (Botterill & Fenna 2013 : 7) des processus par lesquels les règles sont élaborées et mises en œuvre. Elle constitue un ancrage théorique d'autant plus intéressant que l'une de ses branches a précisément fait des processus de concrétisation son centre d'intérêt : les études de la mise en œuvre (*implementation studies*). Né au début des années 1970 (voir par ex. Pressman & Wildavsky 1973, Bardach 1977), ce label regroupe l'ensemble des travaux qui traitent de ce « *moment [particulier] de l'action publique* » (Mégie 2010 : 343) où le général et l'abstrait prennent corps dans la réalité individuelle d'une situation concrète, où l'on passe de la formulation à la réalisation, de l'intention à l'action ; qui se concentrent, en somme, sur l'analyse des processus intervenant entre les « *policy expectations* » et les « *(perceived) policy results* » (deLeon & deLeon 2002 : 474). La focale sur la mise en œuvre met en résumé l'accent sur la richesse de cette « *phase pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours* » (Meny & Thoenig 1989 : 233), « *généralement beaucoup plus complexe qu'elle ne le paraît ou qu'elle n'est supposée* » (Knoepfel et al. 2006 : 39). Adoptant une vision généralement processuelle, elle interroge ce qui a longtemps constitué (et constitue parfois encore) une boîte noire du *policy process*, un chaînon manquant entre les niveaux général et abstrait (*policy design*) et individuel et concret (*outputs, impacts* et *outcomes*). Ses apports apparaissent particulièrement appropriés pour appréhender les questions dont traite cette thèse.

1.1.3 Synthèse intermédiaire

C'est, dès lors, en reconnaissant la complexité des processus de *mise en œuvre* des règles que la présente thèse prend le parti d'expliquer les écarts entre niveaux 'général et abstrait' et 'individuel et concret'¹⁹. L'intérêt de bâtir un cadre d'analyse fondé sur une compréhension fine de ces processus et dynamiques apparaît, en effet, évident à l'heure où le déterminisme institutionnel véhiculé par les approches néo-institutionnalistes (Radaelli et al. 2012, Knoepfel 2013) de même que le présupposé rationaliste des approches économiques (deLeon 1994, Boyer 2003 : 169) ont tendance à coloniser l'analyse des politiques publiques. La nécessité de considérer les variables intermédiaires (*policy-level variables*) et les jeux politiques (*politics*) intervenant entre institutions et *outcomes* est d'autant plus claire dans le domaine environnemental que les approches détaillées au point 1.1.1 n'ont intégré ces questions que de manière restreinte.

Si un ancrage théorique au sein des études de la mise en œuvre est donc revendiqué (et concrétisé par la revue de littérature qui suit), il s'agira toutefois d'éviter de manifester un esprit de chapelle exacerbé. Le tour d'horizon qui précède relèverait de la pure vanité si les apports théoriques et conceptuels mentionnés – hétérogénéité des acteurs engagés ; caractère plus ouvert et délibératif de leurs relations ; diversité des instruments mobilisés ; importance des droits de propriété et d'usage ; nécessité d'adopter une perspective multisectorielle et multi-niveaux – n'étaient pas mobilisés pour enrichir le propos. L'inscription au sein des études de la mise en œuvre sera ainsi conçue moins dans une perspective d'enfermement disciplinaire que comme une tentative d'identifier un noyau dur autour duquel pourront (devront) venir se greffer les éléments mis en exergue dans cette première partie. Ceci dans l'objectif de construire, dans le chapitre suivant, un cadre d'analyse à même d'intégrer les complexités à la fois substantielle et politique de l'action collective dans le domaine environnemental.

¹⁹ Je reviendrai par la suite (excursus 3) sur cette distinction issue de la littérature juridique.

1.2 Les études de la mise en œuvre

“The complexity of the implementation process is more than daunting, it is apparently impenetrable” (De Leon 1999a: 319)

Cette partie vise à matérialiser et à mettre en perspective l’ancrage théorique au sein des études de la mise en œuvre. Elle se divise, dans ce but, en trois temps. Le premier offre un passage en revue historique – bêtement chronologique – de quarante années de recherche sur la mise en œuvre, dans l’objectif de familiariser les lecteurs et lectrices avec les principales contributions, controverses et générations qui ont marqué (et marquent encore) ce champ académique. Dans un second temps, ces quatre décennies de travaux sont synthétisées à travers trois enseignements qu’il est proposé d’en retenir : une vision généralement processuelle ; des schémas explicatifs alternatifs centrés sur des *facteurs* pour l’un, et sur les *acteurs* pour l’autre ; et, *in fine*, une série de quatre tendances dominantes perçues comme problématiques. Quant au troisième temps, il identifie sur cette base deux impératifs considérés comme nécessaires pour enrichir la littérature sur la mise en œuvre et rééquilibrer son propos : recadrage d’un côté (réinscription au sein de la science politique et redécouverte de contributions oubliées) ; et ouverture de l’autre (vers des approches juridiques et sociologiques). Ces trois temps préparent le terrain à la proposition théorique formulée en conclusion de ce chapitre, autour de laquelle se structurera par la suite l’ensemble de la réflexion.

1.2.1 Revue historique de la littérature

Quoique l’existence de contributions antérieures ait été mise en évidence (Saertren 2005, Hill & Hupe 2009), c’est vers le début des années 1970 que peut être retracée la naissance d’une tradition de recherche distincte autour des problématiques liées à la mise en œuvre. Auparavant, les sciences politiques étaient plutôt obsédées par la phase de programmation, laissant aux professionnels de l’administration les ‘détails pratiques’ des phases subséquentes (Gunn 1978). Les dynamiques inhérentes à la mise en œuvre constituaient une boîte noire que peu s’aventuraient à ouvrir, et les processus par lesquels « *policies [were] translated into action* » demeuraient largement négligés (Hill 2005 : 175). En faisant entrer dans l’univers académique l’analyse d’une phase auparavant considérée comme purement mécanique, les études de la mise en œuvre ont en quelque sorte « *inversé le regard sur l’Etat* » (Lascoumes & Le Galès 2007 : 25). Leur émergence représente en ce sens une avancée importante, « *[which] succeeded in drawing public policy scholars from what was once almost an exclusive attention to the politics of making laws to consider what happens once laws are passed* » (Ingram 1990 : 462).

Il s’agit dans cette section de donner un aperçu historique de cette littérature et de ses développements. Traditionnellement et suivant en cela Goggin et al. (1990), les revues de littérature s’accordent à reconnaître l’existence de trois générations de travaux. Dans la lignée d’ouvrages fondateurs essentiellement américains (*première génération*) se serait développée dès les années 1980, aux Etats-Unis puis en Europe, une série de recherches structurées autour de l’opposition entre ‘top-downers’ et ‘bottom-uppers’ (*deuxième génération*), avant que n’émergent au début des années 1990 des contributions ayant pour ambition d’unifier et de synthétiser une littérature jugée complexe et hétéroclite (*troisième génération*). Quoique cette division ne soit pas toujours claire et que ces différentes générations s’imbriquent plus qu’elles ne se succèdent²⁰, j’adopterai par commodité une structure similaire. Au vu de la multitude des travaux existants, il ne s’agit certainement pas de prétendre à l’exhaustivité, mais plus simplement de donner un aperçu des principaux courants en

²⁰ Le statut de certains auteurs fait débat. Ainsi par exemple, Bardach (1977) est souvent considéré comme un pionnier mais se trouve parfois classé comme un auteur de la deuxième génération (cf. par ex. deLeon 1999a).

présence²¹. Après avoir passé en revue les trois générations susmentionnées, je conclurai en mentionnant quelques contributions plus récentes.

Génération 1 : Les pionniers

Il existe un certain consensus quant au statut de *pionniers* (Winter 2012a : 265) ou de *pères fondateurs* (Hill & Hupe 2009 : 44) de Pressman & Wildavsky (1973), dont l'ouvrage visant à expliquer les échecs d'un programme fédéral de développement économique dans la ville d'Oakland « *christened an infant area of study* » (Ingram 1990 : 462). A travers une étude de cas approfondie, ces auteurs identifient une série de facteurs pour expliquer cet échec, principalement liés aux acteurs politico-administratifs impliqués et à leur difficile collaboration (*complexity of joint action*), aux types d'instruments choisis, ou à certaines incompatibilités entre le programme et la réalité du terrain. Au final, ils arrivent à des conclusions pessimistes que traduisent bien le sous-titre, fréquemment cité, du livre (*How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*).

La découverte de déficits de mise en œuvre – écart perçu comme négatif entre ce qui est prévu et ce qui est accompli – et la tentative d'en identifier les raisons constituent donc le point de départ. Peuvent également être rangés au sein de cette génération dite pionnière les travaux de Hargrove (1975) – qui identifie la mise en œuvre comme le *missing link* de l'analyse des politiques sociales –, Dunsire (1978) – qui popularise l'expression *implementation gap* et voit la mise en œuvre comme un processus de pragmatisme – ou Bardach (1977) – qui replace une dimension conflictuelle et politique au cœur de l'analyse avec son idée d'*implementation game* –, qui participent à la naissance d'une tradition de recherche à part entière. Essentiellement exploratoire, mobilisant généralement une ou quelques études de cas approfondies dans un but de construction théorique, cette première génération se caractérise au final par « *a cornucopia of fascinating idiographic case studies, each with its own prescribed lessons, but little in terms of a generic implementation theory* » (deLeon & deLeon 2002 : 469). Il n'en reste pas moins que ces ouvrages « *ont eu le mérite d'identifier la mise en œuvre comme un aspect essentiel de l'étude de l'action publique* » (Buffat 2011 : 30), influençant considérablement la littérature subséquente.

Génération 2 : 'Top-downers' (2.0) vs. 'Bottom-uppers' (2.1)

Cette première génération a ouvert des brèches au sein desquelles n'ont pas tardé à s'engouffrer de nombreux auteurs. Dans la lignée de ces pionniers s'est ainsi développée, d'abord aux Etats-Unis puis en Europe²², une littérature « *much more sophisticated and consciously theoretic* » (deLeon & deLeon 2002 : 469) dont l'ambition était d'arriver à des cadres d'analyses, théories ou modèles à même de guider plus efficacement la recherche empirique. Ces travaux se sont notamment articulés autour de l'opposition entre les tenants-e-s des approches dites 'top-down' et 'bottom-up', placées au cœur de nombreuses revues de la littérature. Quoique l'importance de la controverse ne doive pas être surestimée, il paraît d'autant plus nécessaire d'en saisir les tenants et les aboutissants qu'elle dépasse largement les études de la mise en œuvre et transparaît dans l'ensemble de l'analyse des politiques publiques (cf. Lascoumes & Le Galès 2007 : 14-15).

Très schématiquement, les 'top-downers' (par ex. Sabatier & Mazmanian 1980 ; Mazmanian & Sabatier 1983) partagent avec les pionniers une perception légaliste et verticale du *policy process*. Leur vision est descendante en ce sens qu'ils partent de la décision politique (c'est-à-dire de l'acte législa-

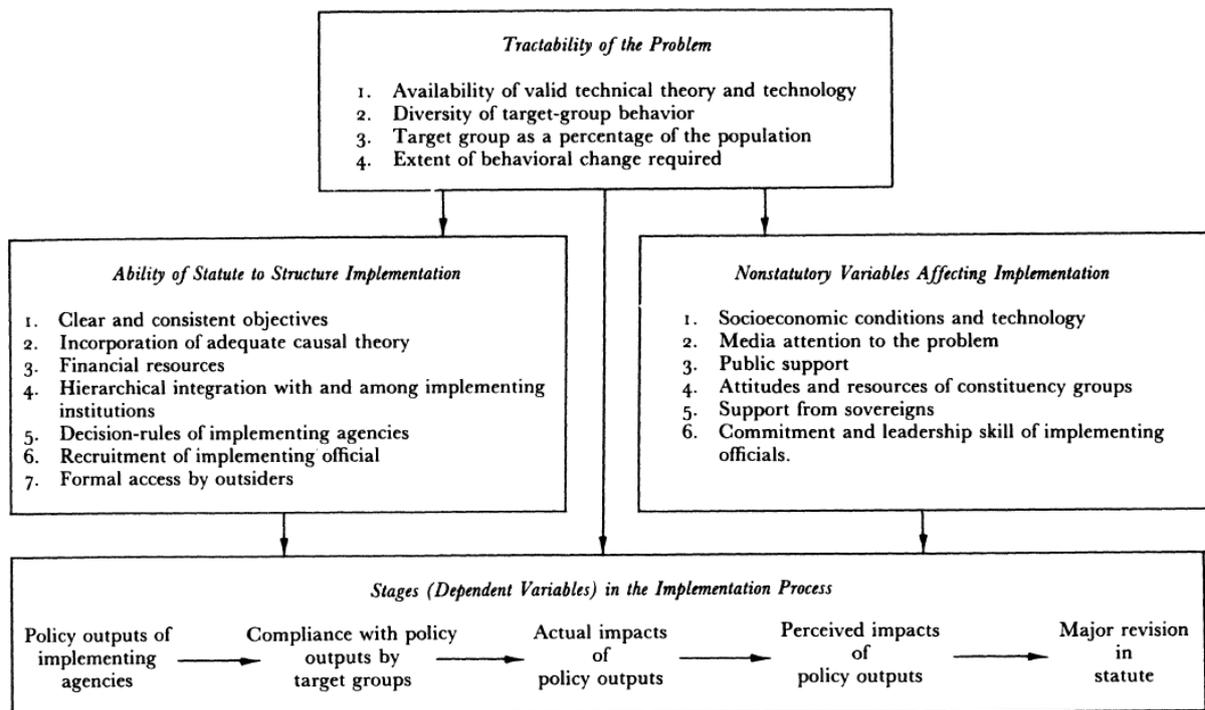
²¹ Voir par exemple O'Toole (1986, 2000), Schofield (2001), deLeon & deLeon (2002), Hill & Hupe (2009) ou Winter (2012a) pour des revues de littérature plus détaillée.

²² En Allemagne (Mayntz 1980, 1983 ; Knoepfel & Weidner 1982), au Royaume-Uni (Barrett & Fudge 1981 ; Barrett & Hill 1984) ou en Suisse (Delley et al. 1981) notamment.

tif, ou programme politico-administratif²³), qu'ils confrontent ensuite à l'échelon opérationnel. Le processus de mise en œuvre est perçu dans une perspective linéaire, dont la réussite se mesure en termes de conformité aux objectifs légalement fixés. Si l'approche 'top-down' est certes orientée vers l'action, elle adopte en parallèle une perspective « à tonalité managériale » fortement marquée (Meny & Thoenig 1989 : 238). Elle se veut comparative et tourne autour de questions de recherche concrètes du type « *why was X so well implemented, particularly in comparison with the less successful implementation of Y?* » (Mazmanian and Sabatier 1983: 3).

L'enjeu réside principalement dans l'identification des *facteurs* favorisant une mise en œuvre effective – ou, plus modestement, « *des conditions de départ qu'il faut satisfaire pour que les dysfonctions soient minimisées* » (Meny & Thoenig 1989 : 238). Les modèles et théories proposés sont souvent complexes et peu parcimonieux, mais plus rigoureux que ceux de leurs prédécesseurs. A titre d'illustration, « *the most comprehensive treatment of factors can be found in the work of Mazmanian and Sabatier* » (Ingram 1990 : 467), dont le modèle dégage pas moins de 17 variables organisées en trois groupes : la nature ('tractability') du problème ; la capacité de la règle générale et abstraite ('statute') à structurer la mise en œuvre ; et les variables exogènes ('nonstatutory') influençant la mise en œuvre (cf. figure 1 ci-dessous).

Figure 1 : facteurs influençant le processus de mise en œuvre dans une perspective 'top-down'



Source : Sabatier & Mazmanian (1980 : 542)

²³ Le programme politico-administratif (PPA) fixe les bases juridiques nécessaires à la réalisation de l'action publique. Voir Knoepfel et al. (2006 : 165ss) pour une définition détaillée.

Cette perspective descendante, essentiellement pensée au service des décideurs, sera contestée par un second courant qui, en abordant la mise en œuvre 'par le bas', prétendra parvenir « *[to] a more accurate depiction of what really happens in policy* » (deLeon 1999a : 317). Les auteur-e-s actifs au sein de ce courant mettront alternativement l'accent sur le *micro-implementation level* (Berman 1978), les *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980), l'identification des *implementation structures* (structures effectives de mise en œuvre, cf. Hjern & Porter 1981 ou Hjern & Hull 1982) soit, plus généralement, sur tout ce qui relève du niveau concret de l'action publique (*action perspective* prônée par Barrett & Fudge 1981). Ces derniers résument d'ailleurs bien, dans leur ouvrage *Policy and Action*, le cœur de la critique des 'bottom-uppers' :

We argue that much of the existing literature tends to take a 'managerial' perspective; the problems of implementation are defined in terms of co-ordination, control or obtaining 'compliance' with policy. Such a policy-centred or 'top-down' view of the process treats implementers as 'agents' for policy-makers and tends to play down issues such as power relations, conflicting interests and value systems. [...] We introduce two alternative ways of viewing the policy-action relationship: as a negotiating process and as a process of action and response. We suggest that, rather than treating implementation as the transmission of policy into a series of consequential actions, the policy-action relationship needs to be regarded as a *process of interaction and negotiation*. (Barrett & Fudge 1981 : 4, je souligne)

Les tenant-e-s de cette approche vont donc déplacer leur attention sur les interactions entre acteurs (politico-administratifs, mais également groupes cibles et bénéficiaires)²⁴ au niveau concret de la mise en œuvre. Ce faisant, leur regard se porte généralement d'abord sur le problème autour duquel se structure l'action publique pour, ensuite, remonter sur l'activité des acteurs impliqués dans la résolution de celui-ci (voir à ce sujet Hjern & Hull 1982 : 110, et l'idée de '*Backward mapping*' développée par Elmore 1985). Globalement, les travaux se revendiquant de cette perspective se caractérisent par une attention particulière donnée au contexte spécifique de l'action, de même que par un *a priori* positif à l'égard de la marge discrétionnaire des agents de terrain (vue comme une nécessité pour adapter les règles, formulées en termes généraux et abstraits, aux spécificités locales, nécessairement individuelles et concrètes).

Parfois vu comme « *not fruitful* » (Winter 2012a : 269) ou « *sterile* » (O'Toole 2000 : 257), il est incontestable que le débat entre 'top-downers' et 'bottom-uppers' a largement participé à la structuration du champ académique de la mise en œuvre. Certain-e-s ont tenté de synthétiser les deux approches (par ex. Knoepfel & Weidner 1982, Elmore 1985, Sabatier 1986, Hull & Hjern 1987), d'autres de montrer qu'elles constituaient les deux facettes d'un même problème, deux manières complémentaires de considérer un phénomène identique (par ex. O'Toole 2000), mais rares sont les auteur-e-s qui, aujourd'hui encore, ne prennent pas position. S'il est vrai que les angles se sont aplanis, que la plupart des analystes ont tendance à ne plus revendiquer l'une ou l'autre position extrême, il n'en reste pas moins nécessaire de demeurer conscient de cette opposition, ne serait-ce que « *for the insights it gives us into some of the key issues about the study of implementation* » (Hill 2005 : 176) : aussi bien sous un angle épistémologique (prescrire vs. expliquer) ; normatif (manière de poser le problème, présupposé positif ou négatif quant à la marge discrétionnaire des agents, vision plus ou moins mécanique) ; ou méthodologique et conceptuel (orientation de l'analyse, critères d'évaluation). En résumé donc, « *although somewhat protracted and confusing, the top-down/bottom-up debate did raise a number of important questions and issues concerning the purpose of implementation analysis, and indeed the meaning of implementation* » (Barrett 2004 : 255).

²⁴ Cette terminologie développée par Knoepfel et al. (2006 : 63) dans leur « *triangle de base des acteurs d'une politique publique* » sera utilisée tout au long de cet ouvrage pour désigner et positionner les acteurs. J'y reviendrai plus largement au moment de la construction du cadre conceptuel (voir par ex. la figure 9).

Génération 3 : tentatives d'unification et de synthèse

La troisième génération de recherche sur la mise en œuvre est, terminologiquement tout au moins, née sous l'impulsion de Goggin et al. (1990). Plus hétéroclite que les précédentes, prétendument moins prolifique²⁵, elle se caractérise par une volonté de faire le point, de synthétiser et de simplifier une littérature perçue comme excessivement complexe (Schofield 2001 : 246) – O'Toole (1986) identifie par exemple plus de 300 (!) facteurs considérés comme déterminants. Les frontières de cette troisième génération sont plus floues et les manières de classer les travaux qui en relèvent variables. Je propose pour ma part d'en retenir trois catégories :

- les approches quantitatives : une première série de travaux regroupe les auteur-e-s, au premier rang desquels figurent justement Goggin et consorts, qui partent d'une critique méthodologique (problème du « *too few cases / too many variables* », Goggin 1986) et prônent pour y remédier le développement de théories parcimonieuses et l'adoption de designs de recherche quantitatifs. Reprenant à leur compte un scepticisme souvent exprimé à l'égard des études de cas, ils affichent leur volonté d'être plus 'scientifique' (Goggin et al. 1990 : 171). Les hypothèses et stratégies de recherche qu'ils développent sont toutefois vues comme « *hopelessly awash in ambiguities* » (deLeon & deLeon 2002 : 469) et « *too demanding* » (Winter 2012a : 271) si bien que, au final, « *relatively little [...] research has been stimulated by [their] call* » (O'Toole 2000 : 268).
- les tentatives de structuration : d'autres travaux se sont concentrés sur la recherche de modèles et de théories plus aboutis. L'idée centrale est celle de structure, avec une volonté commune d'organiser le rapport entre les (bien trop nombreuses) variables identifiées – « *a litterature with three hundred critical variables doesn't need more variables: it needs structure* » (Matland 1995 : 146). Les modèles en question sont considérés tantôt comme intégrés et 'universels' (par ex. l'*Integrated implementation model* de Winter 1990, 2012b), tantôt comme contingents (par ex. le *Flexible Framework* d'Ingram 1990 ou l'*Ambiguity-Conflict Model* de Matland 1995), c'est-à-dire reconnaissant que « *different conditions might require different implementation strategies* » (deLeon & deLeon 2002 : 471)²⁶.

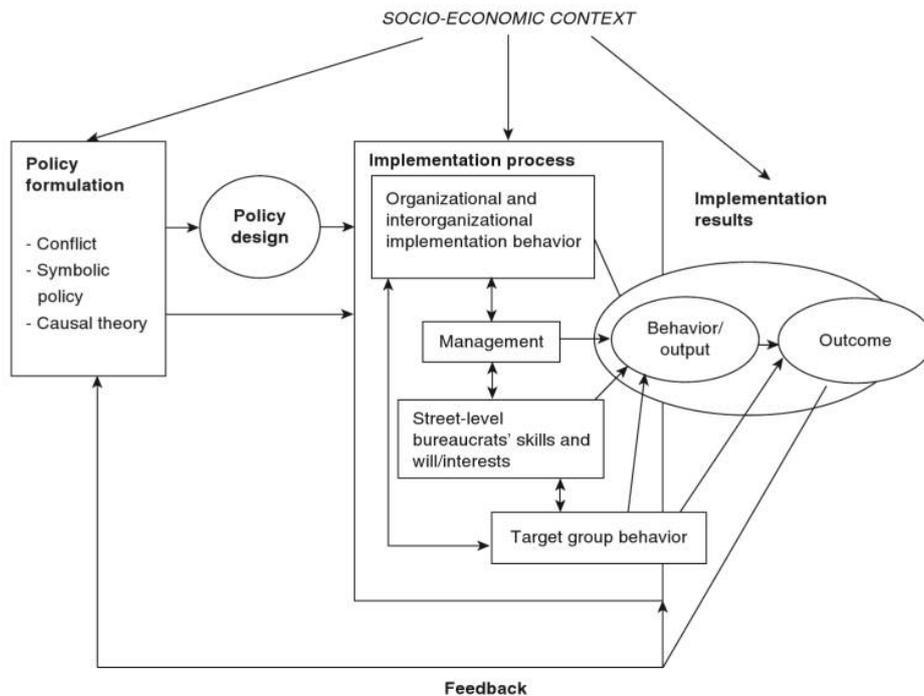
La figure 2 illustre la teneur des travaux appartenant à cette catégorie à travers l'exemple de l'*Integrated implementation model* de Soeren Winter. Ce modèle, qui représente en fait plus un cadre conceptuel général²⁷, identifie deux groupes de variables explicatives principales : celles liées à la phase de formulation et au *policy design* ; et celles liées au processus de mise en œuvre en tant que tel. Par rapport au modèle de Sabatier & Mazmanian (1980) (figure 1), deux évolutions importantes méritent d'être notées : les éléments déterminants ne sont plus formulés en termes normatifs (il ne s'agit plus de *conditions* à remplir mais bien de *variables*) ; et la plupart ne sont plus centrés sur des facteurs objectivables, mais sur les acteurs et leur comportement.

²⁵ Sans nécessairement parler de déclin en termes quantitatifs, les études sur la mise en œuvre « *went out of fashion among policy scholars after a relative short peak period that lasted only through the first half of the 1980s. (...) Leading policy scholars came to regard implementation focus as an intellectual 'dead end' and has turned their attention toward other topics such as policy change, policy networks, or governance* » (Saertren 2005 : 566). L'exemple de Paul Sabatier et de ses travaux sur l'ACF illustre cette réalité.

²⁶ Ingram (1990 :470) considère par exemple « *[that] success in implementation must be evaluated within the context of particular problems, and [that] critical factors affecting implementation will vary* ».

²⁷ Je reviendrai par la suite (excursus 5) sur cette distinction, déjà mentionnée à diverses reprises, entre cadre conceptuel, théorie et modèle.

Figure 2: *l'Integrated implementation model*



Source : Winter (2012b : 258)

- les réflexions sur l'état des *implementation studies* : enfin, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 (soit une vingtaine d'années après les contributions pionnières), un certain nombre d'auteur-e-s ressentiront la nécessité de faire le point sur l'état de la sous-discipline, dans une proportion telle que, selon Saertren (2005 : 560), « *the most frequently debated issue of the 1990s has been the question of the state of implementation research* ». On trouve ainsi autour de cette époque plusieurs revues de littérature critiques, sur lesquelles je me suis partiellement fondé et dont les titres sont évocateurs : *Implementation theory: yesterday's issue?* (Hill 1997); *Research on policy implementation: assessment and prospects* (O'Toole 2000); *Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research* (Schofield 2001); ou *What ever happened to policy implementation? An alternative approach* (deLeon & deLeon 2002).

En parallèle, ce que certains ont fini par décrire comme un « *veritable academic firestorm* » (deLeon & deLeon 2002 : 472) explosera sous l'impulsion un brin provocatrice de Peter deLeon, qui affirma en 1997 que les études de la mise en œuvre manquaient de clarté conceptuelle et avaient atteint « *an intellectual dead end* » (voir deLeon 1999a : 313). Ces assertions, pourtant pas véritablement révolutionnaires²⁸, entraîneront un débat par articles interposés (voir Lester & Goggin 1998, Winter 1999, deLeon 1999b, O'Toole 2000). Sans entrer dans les détails et sans accentuer l'importance de cette phase de controverses, il semble pertinent de retenir trois éléments qui permettent de donner un aperçu de l'état du champ académique de la mise en œuvre au début des années 2000 :

²⁸ Ainsi qu'en témoigne l'élégante formule d'Ingram (1990: 476) quelques années auparavant déjà : « *The ferment and excitement of a field of research is probably better measured by disorder and lack of conceptual clarity than order and agreement on theoretical constructs. Judged by these criteria, the field of implementation is exhilarating indeed* ».

- i) les frontières des études de la mise en œuvre sont devenues moins claires et le champ académique se caractérise par une diversité extrême de labels (deLeon & deLeon 2002 : 472), de stratégies de recherche, de standards d'évaluation ou de méthodologies (Winter 2012b : 257) ;
- ii) l'assertion quant au manque de clarté conceptuelle semble être implicitement partagée, ou n'a en tout cas pas été explicitement rejetée (deLeon & deLeon 2002 : 473) ;
- iii) l'un des nœuds du débat tourne autour du type de *théories* auxquels devrait prétendre le champ académique, entre méta-théories (« *we must develop a parsimonious, yet complete, theory* », Lester & Goggin 1998: 6) et théories plus partielles (« *rather than looking for the implementation theory we should welcome diversity in both the theoretical perspectives and methodologies applied* », Winter 1999: 2).

En résumé, alors que le but assumé des travaux de la troisième génération consistait à apporter clarté et uniformité au champ académique, il semble que cet objectif n'ait pas été atteint. Les études de la mise en œuvre demeurent marquées par une grande hétérogénéité de pratiques et de cadres de références, de méthodologies et de protocoles de recherche. Clairement, aucune théorie générale ne s'est imposée, un constat récurrent au sein des revues de littérature les plus anciennes – par ex. O'Toole (1986: 182), « *there is no theory of implementation that commands general agreements* » – comme les plus récentes – par ex. Saertren (2005 : 573), « *we are not even close to a well-developed theory of policy implementation* »; ou Winter (2012b: 256), « *no general implementation theory has emerged* ». Le développement d'une telle théorie semble constituer une quête impossible, un idéal dont il paraît légitime de se demander s'il n'est pas, au vu de la complexité mise en avant par ces trois générations, inatteignable. Comme le résumait bien Lascoumes & Le Galès (2007 : 39), « *analyser la mise en œuvre, c'est finalement chercher à expliciter de façon compréhensive les logiques d'une dynamique souvent imprévisible dans ses formes, ses intervenants et ses effets* ». C'est là toute la difficulté – et l'intérêt – de cet objet de recherche.

Vers une génération 4.0 ? Les travaux plus récents

Quoique certains pionniers se soient avec le temps tournés vers d'autres questions, que l'ouvrage de référence de Paul Sabatier (2007) *Theories of the policy process* ne contienne aucun chapitre explicitement consacré à la mise en œuvre, ou que la plupart des cadres d'analyse et théories qui font aujourd'hui référence au sein de l'analyse des politiques publiques traitent de phases antérieures (*agenda setting, policy adoption*)²⁹, les études de la mise en œuvre n'en demeurent pas moins un domaine de recherche plutôt dynamique (Saertren 2005). Ont par exemple été consacrés à la question un volume spécial du journal *Public Administration* (voir l'introduction de Schofield & Sausman 2004), un ouvrage qui s'est imposé comme le livre de référence en la matière (Hill & Hupe 2009), plusieurs chapitres du *Handbook of Public Administration* (Peters & Pierre 2012), ainsi qu'un certain nombre de thèses (par ex. Owens 2008, Buffat 2011, De Boer 2012). Les travaux récents abordent à la fois des questions 'classiques' tels que la coopération inter-organisationnelle (voir par ex. Lundin 2007, O'Toole 2012) ou le rôle des *street-level bureaucrats* (voir par ex. Hupe & Hill 2003, Buffat 2011, Meyers & Nielsen 2012), ainsi que des sujets plus originaux comme la mise en œuvre dans le contexte européen (par ex. Treib 2008) ou les processus complexes de mise en œuvre dans le domaine environnemental (par ex. Owens 2008, De Boer & Bressers 2011, Dupuis & Knoepfel 2011). Si le recul manque pour se prononcer sur ces évolutions (et en particulier sur l'émergence d'une éventuelle quatrième génération de recherche), ces contributions témoignent à la fois de la vitalité et de l'actualité des questions liées à la mise en œuvre.

²⁹ Ainsi que le met bien en évidence Schlager (2007 : 297) en passant en revue les cadres d'analyse et théories présentées dans l'ouvrage de Paul Sabatier (2007), à savoir : *Multiple Streams Framework, Social Construction and Policy Design, Network approaches, Punctuated-Equilibrium Theory, Advocacy Coalition Framework (ACF), Innovation and diffusion models*.

1.2.2 Que retenir de ces quarante années ?

L'aperçu historique qui précède a démontré qu'il existait une tradition de recherche à la fois importante et hétérogène autour des études de la mise en œuvre, lesquelles ont généré une littérature « *permettant une compréhension fine des dynamiques et des processus de concrétisation de l'action publique* » (Buffat 2011 : 33). S'il est incontestable que ces recherches ont contribué à ouvrir « *the black box of policymaking in a number of ways* » (Palumbo & Calista 1990 : 14), et donc à pénétrer la complexité des processus de mise en œuvre³⁰, il l'est toutefois également qu'il reste du chemin à faire et que, dans une certaine mesure au moins, « *[the] link is still missing* » (Robichau & Lynn 2009). Malgré une maturité de plusieurs décennies et une profusion quantitative impressionnante, les études de la mise en œuvre demeurent ainsi marquées par un certain nombre de questions qui font toujours débat – approche 'top-down' ou 'bottom-up', intégrée ou contingente, fixée sur la recherche de théories plus ou moins universelles ou intégrées –, de même que par certaines ambiguïtés conceptuelles par rapport auxquelles on ne saurait faire l'économie de se positionner (cf. Ingram 1990 : 463ss, Winter 2012b : 257) :

- où commence la mise en œuvre (i.e. quelle porte d'entrée retenir) ?
- où s'arrête la mise en œuvre (i.e. quelles variables dépendantes retenir) ?
- quels sont les critères explicatifs déterminants (i.e. quelles variables indépendantes retenir) ?
- quels sont les critères d'évaluation adéquats (i.e. sur quelle base évaluer le succès / l'échec) ?

Dans ce contexte, cette section offre un tour d'horizon en trois temps des éléments qu'il est proposé de retenir de ces quarante années de recherche, en prenant garde de les mettre en rapport avec ces ambiguïtés qui émaillent le champ académique. Il s'agit, tout d'abord, de reconnaître et de souscrire à une vision en termes processuels, non sans avoir au préalable clarifié le positionnement et le rôle de ce processus au sein du cycle plus général d'une politique publique (excursus 2). Il s'agit ensuite de décliner l'opposition, rarement soulignée comme telle au sein de la littérature, entre logiques explicatives formulées en termes de facteurs d'une part (conditions objectives et normatives) et d'acteurs d'autre part (variables explicatives endogènes au processus). Il s'agit, enfin, d'identifier certaines tendances dominantes et d'expliquer en quoi elles apparaissent inadéquates pour traiter des dynamiques de mise en œuvre dans le domaine environnemental.

1. La mise en œuvre comme processus de filtrage

Au-delà des subtilités des approches existantes, il semble important de retenir de la littérature – qu'elle se revendique de l'une ou l'autre génération, tradition ou approche – une vision de la mise en œuvre en tant qu'ensemble de processus « *that have to be gone through to turn a sentence (made up of words) into a rattle of rifle fire or the like (physical and mechanical action)* » (Dunsire 1978 : vii). Soit, moins métaphoriquement, de processus de filtrage par lesquels les acteurs visent, après la phase de programmation, « *la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique* » (Knoepfel et al. 2006 : 207). Hill & Hupe (2009 : 8) parlent de *late sub-processes*, par opposition aux *early sub-processes* qui interviennent durant la phase d'élaboration (*policy formation*). En ce sens, inscrire la présente thèse au sein des études de la mise en œuvre revient à reconnaître, dans une certaine mesure au moins, la séquentialité du cycle d'une politique publique, sans nier toutefois que ces *late sub-processes* relèvent pleinement du *policymaking* (cf. excursus 2). Les choix qui y sont effectués s'inscrivent clairement au sein de jeux politiques conflictuels (*politics*) ; ils apparaissent déterminants pour le contenu des politiques publiques (*policies*).

³⁰ Pour faire écho à la citation introductive de Peter deLeon.

Excursus 2 : pour une approche séquentielle relativisée du cycle de politiques publiques

Historiquement, l'un des apports principaux des études de la mise en œuvre a été de « *dissocier le schéma d'une action publique (le 'policy design') des activités d'appropriation* », en insistant sur la nécessité de bien séparer ces deux plans d'action d'un point de vue opérationnel (Lascoumes & Le Galès 2007 : 40). Une focalisation sur la mise en œuvre revenait à reconnaître, dans la lignée de Lasswell (1956), la séquentialité du cycle d'une politique publique et la possibilité de diviser celle-ci en plusieurs phases à des fins analytiques – en particulier en distinguant entre *formulation* et *mise en œuvre*. Une telle approche était perçue comme prometteuse (cf. Harguindeguy 2010 : 199) car elle introduisait « *un ordre sous-jacent au-delà de l'apparence chaotique des faits bruts* » (*caractère ordonné*) ; favorisait la construction d'unités de comparaison (*caractère récurrent*) ; et permettait d'ouvrir et de décomposer la boîte noire du processus de concrétisation de l'action publique (*caractère divisible*).

Elle a toutefois été fortement critiquée par la suite pour son côté artificiel et trompeur, imposant à l'analyste une vision déformée et légaliste du *policy process*, ainsi que pour son incapacité à élaborer des modèles de causalité à même de saisir les politiques publiques dans toute leur complexité (par ex. Nakamura 1987, Sabatier & Jenkins-Smith 1993, Hill 2005). Pour ces auteur-e-s, « *the stage heuristic [had] outlived its usefulness and [needed] to be replaced with better theoretical frameworks* » (Sabatier 2007: 7). Tout en entendant ces critiques, d'autres chercheurs et chercheuses ont jugé que le maintien d'une telle perspective se justifiait malgré tout, continuant à développer des cadres d'analyse fondés sur une approche séquentielle (par ex. Parsons 1995, Howlett & Ramesh 1995, Knoepfel et al. 2006). Il s'agit dans ce second cas de reconnaître les apports d'une grille de lecture permettant de désagréger en unités d'analyse plus restreintes (produits ou mécanismes de filtrage par ex.) des phénomènes politiques et sociaux complexes, tout en prenant « *en compte les limites de l'application systématique et rigide d'une telle démarche* » (Mégie 2010 : 348).

La présente thèse s'inscrit dans la lignée de ce second groupe de contributions. Dans un contexte où la mise en œuvre a longtemps été culturellement sous-estimée (Meny & Thoenig 1989 : 234), reconnaître une certaine séquentialité est perçue comme intéressant dans la mesure où cela oblige à considérer les processus de mise en œuvre en tant qu'objet d'analyse à part entière. Trop souvent en effet, l'abandon de l'approche séquentielle a conduit à une focale centrée sur les phases antérieures du *policy process* (*agenda setting, policy adoption*), accompagnée d'une absence de réflexions sur les processus de concrétisation des règles adoptées³¹. Comme le soulignent à juste titre Robichau & Lynn (2009 : 29), « *policy process theories tend to analyze the progression of policy development through design and negotiation, and then assume that policy outcomes are a result of particular policies. Yet external policymaking is only the first stage in the logic of how outputs and outcomes are produced* ». Parce qu'elle reconnaît la mise en œuvre comme une phase à part entière, souvent décalée dans le temps et dans l'espace par rapport aux *early sub-processes*³², l'approche séquentielle suppose au contraire d'envisager les processus de concrétisation des règles dans toute leur complexité et leurs spécificités, que ce soit en termes de d'acteurs engagés, de ressources d'action disponibles ou de règles du jeu.

³¹ La recherche sur ces questions se révèle, par exemple, plutôt apathique en Suisse (Buffat 2011 : 35) : « *un rapide tour des instituts suisses de science politique montre bien que très rares sont les politologues en exercice à s'intéresser de près à la question de la mise en œuvre sur le terrain* ».

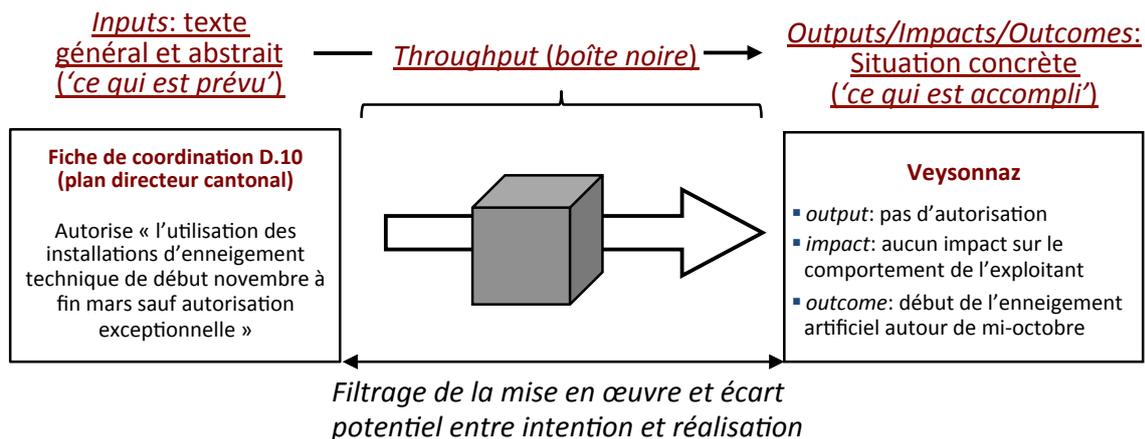
³² C'est typiquement le cas dans les systèmes, telle la Suisse, où le fédéralisme d'exécution est la règle (très schématiquement : la Confédération décide, les cantons mettent en œuvre).

Cette approche ne doit pas pour autant devenir un vecteur servant à projeter sur la réalité une vision normative de ce que le *policy process* devrait être : une séquence linéaire où la séparation entre les phases de formulation et de mise en œuvre est nette, « celle-ci [étant] postérieure à celle-là qui la précède » (Meny & Thoenig 1989 : 235). Elle ne doit en d'autres termes pas être perçue dans une perspective prescriptive ('top-down' en l'occurrence), mais bien analytique. Il s'agit de l'adopter « comme un cadre et non pas comme une grille rigide » (Knoepfel et al. 2006 : 36), c'est-à-dire sans nier le caractère dynamique et imbriqué de l'enchaînement des séquences, l'existence de boucles de rétroaction ou l'importance fondamentale, d'un point de vue substantiel, de la phase de mise en œuvre. Le caractère ordonné, récurrent et divisible du cycle d'une politique publique n'est que relatif, et celle-ci constitue au contraire une forme de *seamless web* (Ingram 1990 : 471), un processus de « création normative continue et souvent circulaire » (Lascoumes 1990 : 45) dont la phase de mise en œuvre relève pleinement. Cette dernière voit en effet le contenu de la politique publique être renégocié et modifié en permanence, au cours de processus qui relèvent pleinement de choix politiques. Elle peut parfois précéder ou se dérouler parallèlement à la phase de programmation, menant à des situations où l'action précède la programmation (voir Barrett & Hill 1984 : 219).

En résumé, il s'agit de prendre position pour une *approche séquentielle relativisée* qui permet de déconstruire une réalité complexe en mettant le doigt sur les spécificités de chacune des phases du *policy process*. *Séquentielle*, d'une part, dans le sens où il est heuristiquement utile de désagréger le cycle d'une politique publique en phases ordonnées et récurrentes. *Relativisée*, d'autre part, parce que l'enchaînement des séquences n'est pas linéaire et unidirectionnelle mais circulaire et dynamique, et parce que ce positionnement ne se suffit pas à lui-même mais doit être complété avec d'autres perspectives (Parsons 1995 : 81 ; Howlett & Ramesh 1995 : 13). Perçue comme telle, l'approche séquentielle n'est plus la chasse gardée d'une interprétation legaliste de l'action publique. Elle devient parfaitement compatible avec une vision 'bottom-up' et constructiviste de l'analyse des politiques publiques.

Dans la lignée de David Easton (1953), la notion de *processus* à laquelle il est fait référence au sein des études de la mise en œuvre ne s'intéresse pas à l'évolution d'un phénomène au cours du temps. Il s'agit au contraire de la relation entre deux phénomènes, c'est-à-dire de *processus de conversion* qui interviennent au sein de *systèmes politiques* déterminés. « *Several inputs are in such a process 'processed' into something new and different* » (De Boer & Bressers 2011 : 60), « *and the things that come out are called 'outputs' and 'outcomes'* » (Hill & Hupe 2009 : 9). Quant à la mise en œuvre, elle peut être vue « *as a part of the 'throughput' taking place within the 'system'* » (*idem*). Une telle perspective suppose de spécifier trois composantes : les *inputs*, le *processus* en tant que tel (*throughput*) ; et les *outputs*, *impacts* et *outcomes*. Classiquement, les *inputs* font référence aux produits des étapes précédentes du *policy process* (à un programme politico-administratif spécifique), alors que les *outputs* consistent en une série de décisions et d'activités s'adressant à certains groupes dans le but d'en modifier le comportement (*impacts*) et, *in fine*, de résoudre le problème collectif (*outcomes*). Quant au *throughput*, il constitue précisément le maillon manquant de la chaîne, la boîte noire que les analystes s'inscrivant au sein des études de la mise en œuvre se sont donné-e-s pour objectif d'ouvrir. La figure 3 illustre ce propos à l'aide d'un exemple relatif à un cas d'enneigement artificiel en Valais :

Figure 3 : représentation schématique et exemplifiée du processus de mise en œuvre³³



(source : propre illustration)

Cette représentation schématique illustre bien la manière avec laquelle l'approche en termes de processus permet d'organiser, à travers la mise en évidence de catégories intelligibles, l'analyse de la mise en œuvre. Ses apports sont multiples :

- L'approche oblige premièrement, en imposant une distinction entre variables exogènes (*inputs*) et endogènes (*throughput*), à réfléchir à l'articulation entre les critères explicatifs retenus, de même qu'à leurs poids respectifs au sein du modèle explicatif. Elle met ce faisant en évidence la nécessité non seulement de contextualiser l'analyse, mais surtout de décomposer la boîte noire pour identifier les variables intermédiaires susceptibles d'expliquer pourquoi un *input* donné (une interdiction d'enneigement artificiel) ne produit pas l'effet escompté (en l'occurrence l'absence d'enneigement artificiel avant la date fixée).
- Son caractère dynamique permet, deuxièmement, de décomposer les phénomènes de filtrage qui interviennent tout au long du processus de mise en œuvre – lequel constitue, dans une vision séquentielle, l'un des mécanismes de filtrage intervenant au cours du cycle d'une politique publique (Knoepfel et al. 2006 : 41). Ces mécanismes de filtrage représentent autant d'opportunités pour les acteurs opposés à la reconnaissance d'un problème de maintenir celui-ci hors de l'arène d'action pertinente. Ils paraissent en ce sens déterminants pour comprendre les écarts entre un programme politico-administratif spécifique (*input*) et les résultats de l'action collective (*outputs / impacts / outcomes*).
- L'approche processuelle implique enfin, troisièmement, de prendre position sur les diverses ambiguïtés conceptuelles qui marquent le champ de la mise en œuvre, en supposant de trancher une série de questions telles que la porte d'entrée et les critères d'évaluation à retenir (objectifs légalement fixés, problème tel qu'il surgit sur le terrain, créativité des acteurs locaux ?) ; les variables indépendantes à privilégier (cf. point 2 ci-dessous) ; ou encore la nature de la variable à expliquer (processus en tant que tel, *outputs*, *impacts*, *outcomes* ?). A noter que ces derniers, dont la mesure nécessite souvent un matériel et des compétences pointues, sont délicats à évaluer dans le cadre de recherches en sciences sociales.

³³ L'exemple est issu d'un reportage de la Radio Télévision Suisse (RTS 25 octobre 2010, le lien internet figure en bibliographie). Celui-ci raconte un cas particulièrement intéressant d'enneigement artificiel qui intervient avant la date autorisée par le canton, sur le domaine skiable de Veysonnaz.

En résumé, l'approche processuelle est analytiquement intéressante parce qu'elle met le doigt sur, et permet d'organiser le rapport entre, les variables et dynamiques essentielles pour appréhender le filtrage de la mise en œuvre. Elle constitue une base solide sur laquelle s'appuyer pour construire un cadre conceptuel autour de ces questions.

2. Des facteurs ou des acteurs ? Deux schémas explicatifs alternatifs

Parmi les ambiguïtés évoquées en début de section, il en est une par rapport à laquelle il apparaît nécessaire de s'arrêter plus en détail : celle relative à la nature des critères explicatifs à privilégier. Cette question est, en effet, fondamentale pour orienter l'identification des variables à intégrer en amont (*inputs*) et au sein (*throughput*) de la boîte noire de la figure 3, susceptibles de diverger fortement en fonction du type de schéma explicatif retenu. Or sur ce point, le moins que l'on puisse dire est que la littérature sur la mise en œuvre n'offre pas de réponse toute faite.

Au-delà des débats et des générations traditionnellement identifiées au sein de la littérature, il est en particulier une controverse qui a certes moins polarisé que l'opposition entre 'top-downers' et 'bottom-uppers' – il faut dire qu'elle a rarement été identifiée comme telle³⁴ – mais dont l'importance n'est pas moins fondamentale. Il s'agit de l'opposition entre des schémas explicatifs centrés sur des *facteurs* d'une part (focale placée sur la recherche de conditions objectives et normatives) et sur les *acteurs* d'autre part (focale placée sur l'identification de variables endogènes au processus). La controverse n'est, comme souvent, pas aussi tranchée que ne le laisse supposer la formulation qui précède, et il est évident que ces deux approches ont pu être combinées. Il paraît toutefois nécessaire de les mettre en évidence dans la mesure où la première pose certains problèmes que la seconde paraît, précisément, à même de résoudre.

Depuis toujours, l'une des tendances fondamentales au sein de la littérature sur la mise en œuvre a été de mettre en évidence « *the numbers of factors that may adversely affect implementation* » (Ingram 1990 : 465). Avec un tel schéma explicatif, les *inputs* et la boîte noire se laissent décomposer en un certain nombre de critères formulés comme autant de conditions à remplir pour améliorer les résultats de la mise en œuvre. En d'autres termes, c'est vers l'identification d'éléments objectifs qu'il s'agit de lister, catégoriser et articuler que dirige une telle perspective³⁵. Clarté des objectifs légaux, degré de changement supposé, longueur de la chaîne de mise en œuvre, légitimité primaire ou secondaire, voilà autant d'exemples de facteurs mis en avant. Typique des approches 'top-down' mais pouvant se retrouver dans des contributions issues de toutes les traditions et générations de recherches, cette objectivation du processus de mise en œuvre est à mon sens triplement problématique. Premièrement pour son côté plus managérial qu'explicatif, qui contribue à projeter sur la réalité une vision normative de ce que le processus de mise en œuvre devrait être (dans la lignée des tendances dénoncées dans l'excurus 2) ; deuxièmement parce qu'elle participe à faire disparaître les « *enjeux conflictuels au profit des rationalités gestionnaires* » (Meny & Thoenig 1989 : 236), et donc à substituer un raisonnement purement technique à des réflexions politiques ; et enfin, troisièmement, parce qu'au fur et à mesure que les recherches commencèrent à identifier les unes après les autres de nouveaux facteurs, la liste de critères et de catégories s'est allongée sans véritable réflexion quant à leur articulation ou poids respectifs (O'Toole 1986, Ingram 1990 : 465).

Certaines contributions ont toutefois, en parallèle, proposé des schémas explicatifs alternatifs. Plus relatifs, ils mettent le doigt sur l'importance des *acteurs*, de leurs interactions et de leurs stratégies dans la structuration des processus de concrétisation des règles, replaçant une dimension politique au cœur de l'analyse. L'idée centrale, bien résumée par Fritz Scharpf, consiste à affirmer que pro-

³⁴ Les revues de littérature se contentent de mentionner, en termes plus généraux, les ambiguïtés autour des '*critical determinants of implementation*' (Ingram 1990 : 465).

³⁵ Les trois catégories de critères identifiés par Sabatier & Mazmanian (1980 : 542) au sein de la figure 1 illustrent bien les réflexions de ce type.

grammation et mise en œuvre représentent « *the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals and strategies* » (Scharpf 1978: 347), et constituent en ce sens des faits 'politiques'. L'un des pionniers – parfois oublié – de cette approche centrée sur les acteurs est à mon sens Eugene Bardach (1977), dont le concept d'*implementation game* invitait déjà à considérer « *the array of relevant actors in the implementation process [as] large and diverse, including, in addition to governmental bureaus, their clients, private contractors, professional associations, publicists, and so forth* » (p. 46). Concrètement, cet intérêt pour les acteurs s'est traduit par un double mouvement visant d'un côté à remettre en cause une vision hiérarchique de l'administration, et de l'autre à élargir la focale pour intégrer également les acteurs sociaux.

La vision hiérarchique et segmentée de l'administration véhiculée par les approches 'top-down' a, dans un premier mouvement, été assouplie sous l'impulsion des 'bottom-uppers'. A cet égard, l'importance des *street-level bureaucrats* et de leur marge discrétionnaire (Lipsky 1980), la nécessité de dépasser les structures formelles de l'administration pour considérer de manière transversale les unités effectivement engagées (*implementation structure*, Hjern & Porter 1981), ou encore la nature interactive plutôt que hiérarchique de la relation entre '*policy-makers*' et '*implementers*' (Barrett & Fudge 1981) ont été soulignées. Globalement, c'est une vision plus hétérogène de la mise en œuvre qui est défendue par ces différentes approches, de même qu'une réflexion formulée en termes d'interactions et de négociations.

Parfois centrée sur les acteurs endogènes à l'appareil politico-administratif – notions de *coping strategies of street-level bureaucrats* (Lipsky 1980) ; d'*implementation strategies as combinations of policy instruments* (Elmore 1987) ; de *control, learning or mixed strategies in implementation* (Hoppe et al. 1987) –, l'approche s'est dans un mouvement parallèle ouverte à un ensemble plus large d'acteurs. L'importance des stratégies des groupes d'intérêts ciblés par une politique publique a, par exemple, été mise en évidence par Knoepfel & Weidner (1982) ou Barrett & Hill (1984). Selon la vision défendue par ces auteur-e-s, ces groupes ne doivent pas être considérés comme des récipiendaires passifs qui s'effaceraient une fois la phase parlementaire terminée, mais bien comme des acteurs qui, au stade de la mise en œuvre également, vont tenter d'orienter activement l'action publique dans un sens ou un autre. Dans la continuité de ces réflexions, l'importance et l'influence des groupes cibles ont été intégrées dans diverses conceptualisations, ainsi que l'illustre l'*Integrated Implementation model* proposé par Soeren Winter en 1990 (cf. figure 2). Plus récemment, diverses contributions (voir par ex. O'Toole 2000, Robichau & Lynn 2009, Hill & Hupe 2009) ont fait un pas plus loin et plaidé pour un dialogue accru entre mise en œuvre et gouvernance³⁶, mettant en avant la nécessité de considérer « *the role of multiple social actors in arrays of negotiation, implementation, and service delivery* » (O'Toole 2000 : 276).

Avec ce second type de schémas explicatifs, les interactions entre acteurs deviennent donc centrales et la reconstruction des acteurs *effectivement* impliqués constitue le cœur de l'analyse. Le processus complexe que représente la mise en œuvre ne se résume alors plus à une série de facteurs objectifs, mais se conçoit comme une succession de « *pressions, négociations, et marchandage* » (Meny & Thoenig 1989 : 246), de « *negotiation, bargaining and compromise* » (Barrett & Fudge 1981 : 258). Avec une telle perspective, les variables pertinentes ne sont plus considérées comme autant de critères normatifs qu'il s'agit de lister et de catégoriser, mais uniquement en rapport avec leur dimension actorielle, en tant qu'éléments de l'environnement influençant les acteurs et, partant, le résultat de leur action. C'est, en clair, autour des acteurs et de leurs caractéristiques que s'organise l'ouverture de la boîte noire. Comme le résumait bien De Boer & Bressers (2011 : 58), les nombreux facteurs influençant potentiellement la mise en œuvre ...

³⁶ C'est-à-dire avec des approches telles que celles évoquées au point 1.1.1.

... can be organized and simplified [if] the actors in the process and their characteristics are the main force driving the implementation. [...] All other external factors have only an influence on the process because and in as far as they influence the core characteristics of the actors involved.

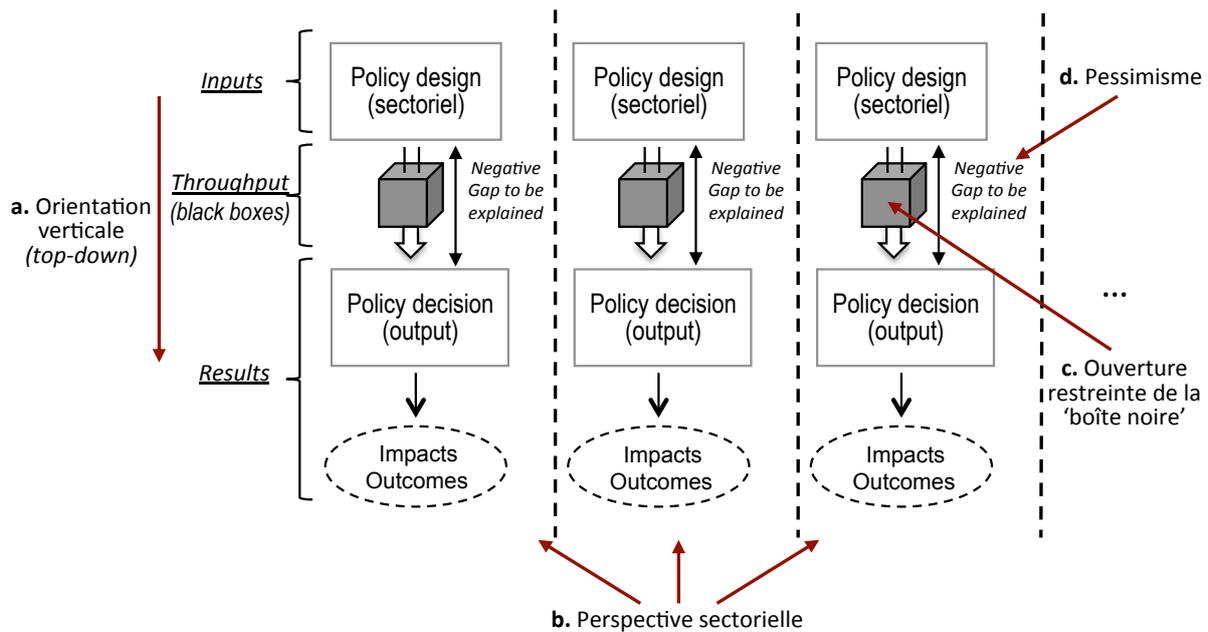
Les deux types de schémas explicatifs identifiés ne sont, en résumé, pas sans conséquences pour l'analyse. Diversement connotés normativement, divergeant dans leurs ambitions (visées plus pratiques et managériales pour le premier, plus explicatives et politiques pour le second), ils ne reposent pas non plus sur les mêmes prémisses épistémologiques. Il paraît, dès lors, essentiel d'être conscient de cette opposition pourtant rarement thématifiée comme telle.

3. *Quatre tendances dominantes problématiques*

Le dernier élément que je souhaite dégager de ces quarante années de travaux sur la mise en œuvre a trait à certaines orientations qui, malgré l'hétérogénéité qui ressort de la littérature, ont eu tendance à dominer le champ académique. Un tel exercice ne revient pas à nier la diversité des approches existantes, ni à ignorer les contributions qui se sont attelées à développer des perspectives différentes. Au contraire, l'identification de ces tendances constitue une manière de mettre en exergue la nécessité de les dépasser, de regarder au-delà en revenant à ces contributions parfois oubliées (tel sera, précisément, l'un des objectifs de la prochaine section).

Il est possible d'identifier au sein de la littérature au moins quatre tendances dominantes qui traduisent une certaine manière de poser les questions de recherche, d'orienter l'analyse empirique, bref de *pratiquer* les études de mise en œuvre. Les recherches sont ainsi souvent menées au service ou dans la perspective des décideurs, se concentrant sur une politique publique ou une unité administrative en particulier, et sur l'évaluation de dynamiques internes à l'appareil politico-administratif dans l'objectif d'en identifier les défaillances et les dysfonctionnements ; le but étant, *in fine*, de parvenir à une meilleure concrétisation des règles, c'est-à-dire plus fidèle au texte initial. Plus précisément et de manière volontairement caricaturale, un nombre important d'études partagent (*a*) une perspective majoritairement verticale ('top-down') qui se traduit par (*b*) une perception sectorielle des *inputs* (analyse centrée sur une politique publique en particulier), (*c*) une ouverture insuffisamment large de la boîte noire et (*d*) un ton souvent pessimiste vis-à-vis des résultats (*outputs / impacts / outcomes*). Chacune de ces tendances est illustrée dans la figure 4 ci-dessous, avant d'être brièvement argumentée et détaillée.

Figure 4 : tendances dominantes au sein des études de la mise en œuvre



(source : propre illustration)

a. Une orientation verticale ('top-down')

Pourtant située au cœur de la critique des 'bottom-uppers', l'orientation verticale caractéristique des approches 'top-down' demeure fortement ancrée, un constat que l'on retrouve dans plusieurs revues de littérature ces dernières années. Ainsi, les études de mise en œuvre sont réputées avoir trop souvent été pratiquées « *as a top-down or governing-elite phenomenon* » (deLeon & deLeon 2002 : 468), abordant les dynamiques de concrétisation des règles comme un problème de transmission et d'application de programmes politico-administratifs décidés 'en haut'. Un grand nombre de recherches revendiquent même ouvertement « *a straightforward 'top-down' orientation* » (Hupe 2011: 65), partageant une vision du « *policy process as something that is institutionally bounded and essentially hierarchical* » (Watson et al. 2008 : 484). Il faut dire qu'une telle tendance transparaît aussi bien dans les pratiques de l'administration – qui est souvent en position de mandante – que dans les prises de position politiques ou les médias. L'approche 'top-down' revêt en ce sens une attractivité certaine – Hupe (2011 : 64) parle de '*lasting functionality*' –, apparaissant à la fois '*crédible*', '*intellectuellement élégante*' (Meny & Thoenig 1989 : 236) et facilement communicable. Elle constitue une véritable manière de pratiquer le métier, influençant le type de questions posées et la manière dont les différentes composantes du processus (*inputs, throughput, outputs*) sont abordées.

b. Une perspective sectorielle des inputs

Au niveau des *inputs*, les études de la mise en œuvre sont souvent menées dans une perspective sectorielle marquée, suivant en cela une tendance assez répandue au sein de l'analyse des politiques publiques – certains auteurs vont jusqu'à parler de myopie (voir Jochim & May 2010, cités au point 1.1.1). La majorité des recherches limitent leurs analyses à un sous-système ou à une politique publique en particulier, peinant à considérer les interdépendances entre politiques sectorielles et, partant, à mettre le doigt sur d'éventuelles incohérences (Knoepfel 1995, également cité au point 1.1.1). L'approche dominante consiste en clair à partir d'un programme politico-administratif spécifique, voire d'un élément bien précis de ce PPA, et à examiner ensuite comment il se concrétise (ou non) sur le terrain, sans grandes considérations pour les autres éléments influençant potentiellement ce

processus (autres politiques publiques sectorielles, contexte spécifique de l'action, etc.). Hull & Hjern (1982 : 107) parlent, à cet égard, de '*single-programme focus*'.

c. Une ouverture restreinte de la boîte noire (throughput)

S'il est une question qui figure au cœur des recherches sur la mise en œuvre, c'est bien celle des modalités d'ouverture de la boîte noire à travers laquelle les règles (*inputs*) sont transposées en *outputs* concrets. Or sur ce point, une majorité de travaux se caractérisent par une ouverture restreinte qui tend à réduire la dimension politique (*politics*) de l'analyse à une portion congrue. Une telle observation vaut, premièrement, vis-à-vis des acteurs intégrés à l'analyse. Malgré les apports convaincants des schémas explicatifs centrés sur les acteurs, de même que les tentatives récentes de mettre en dialogue mise en œuvre et gouvernance, la tendance à centrer le propos sur les acteurs politico-administratifs (qu'il soit au *top-* ou au *street-level*) demeure vive. Ainsi, si de nombreuses recherches se sont ces dernières années intéressées à des questions telles que la coopération inter-organisationnelle ou le rôle des *street-level bureaucrats*, plus rares sont celles qui ont adopté un point de vue plus large sur la nature des acteurs à prendre compte (groupes cibles, bénéficiaires, tiers gagnants ou perdants). Bien souvent, les études de la mise en œuvre se concentrent sur les dynamiques propres à l'administration plutôt que sur la totalité des interactions pertinentes, perdant de vue un pan pourtant central du monde empirique.

Cette ouverture restreinte se traduit, secondement, au niveau de la manière d'appréhender les caractéristiques des acteurs engagés. La plupart des études de mise en œuvre – comme, d'une manière générale, l'analyse des politiques publiques dans son ensemble – ne traitent que de manière superficielle des questions relatives aux relations de pouvoir et aux ressources d'action (RA) des acteurs (Knoepfel et al. 2006 ; Aubin 2008 : 210 ; Dente 2009 : 34). Les enjeux liés à la répartition, à la mobilisation ou à l'échange de ces ressources au cours des processus de mises en œuvre apparaissent, en particulier, largement sous-explorés. Il en va de même des questions liées aux stratégies d'activation des règles, le plus souvent envisagées sous l'angle restreint d'une dichotomie entre application et non application. Quoiqu'ils ne soient pas niés, les comportements stratégiques par lesquels des acteurs cherchent à contourner une règle, voire à la détourner à leur profit, ne font pas l'objet de réflexions conceptuelles à part entière.

d. Un certain pessimisme vis-à-vis des outputs/outcomes

Les générations pionnières sont enfin, d'après plusieurs auteurs (voir par ex. Hill & Hupe 2009 : 45 ; Winter 2012a : 265), responsables d'un pessimisme latent. Celui-ci se traduit aussi bien dans le constat empirique qui sert de point de départ à leurs recherches – la découverte d'un déficit de mise en œuvre – que dans une vision plus globale que les mots de Bardach (1977 : 6) à propos de son ouvrage illustrent bien : « *this is not an optimistic book* ». Même si certains jugent ce biais moins présent à l'heure actuelle (par ex. O'Toole 2000 : 282), on retrouve encore souvent, notamment dans le domaine des politiques environnementales, des questions formulées en termes de barrières, de *gap* ou de problèmes (voir par ex. Nilsson et al. 2009, Dupuis & Knoepfel 2011). La créativité institutionnelle parfois inattendue dont peuvent faire preuve les acteurs (Laesslé et al. 2013), leurs capacités de bricolage (Friedberg 1997) et d'innovation (Schweizer et al. 2013) parfois surprenantes sont, en revanche, le plus souvent absentes des réflexions.

Sans présager de leur pertinence vis-à-vis d'autres questions, logiques ou domaines de recherche (notamment dans le cadre d'études mandatées par l'administration), les postures déclinées ci-dessus me paraissent limitées dans leur capacité à appréhender les dynamiques sociales et politiques qui, au niveau concret, structurent l'action collective dans le domaine environnemental. Comme l'ont souligné certain-e-s auteur-e-s (issu-e-s, en particulier, des courants 'bottom-up'), elles ne permettent ni de refléter la complexité des interactions entre acteurs, ni d'intégrer pleinement la dimension *politics* de la mise en œuvre (relations de pouvoir, stratégies). Or ces aspects apparaissent essentiels, ainsi que j'ai eu l'occasion de le constater empiriquement au cours de mes recherches de terrain.

Alors que j'étais venu chercher du côté de l'analyse des politiques publiques un ancrage théorique approprié pour rendre compte de la complexité des processus de mise en œuvre, j'ai trouvé un champ académique dominé, précisément, par les tendances que je cherchais à éviter : un raisonnement linéaire et managérial en termes d'application ; un manque de réflexion quant aux logiques de pouvoir (mobilisation et échange de ressources d'action) ; et une sous-théorisation de la dimension stratégique de l'action collective. Mise en avant par David Aubin dans sa thèse (2007), la question de l'activation stratégique des règles demeure en particulier un impensé au sein de l'analyse des politiques publiques. Aux réflexions sur la manière dont les acteurs « *se réapproprient les règles une fois celles-ci adoptées* » (Aubin 2007 : 39) sont, le plus souvent, substitués des raisonnements mécaniques dominés par les quatre tendances susmentionnées.

Face à cet impensé, il m'est apparu essentiel de réaffirmer le caractère éminemment politique et conflictuel des processus de mise en œuvre, en ramenant une dimension « *politics back into policy analysis* » (Schofield 2001: 247). Contrairement aux postures identifiées au sein de la figure 4, il s'agit de mettre l'accent sur la dimension interactionnelle de ces processus, sur les questions liées au pouvoir et aux stratégies des acteurs, sur les incertitudes qui y sont liées. Ce n'est plus simplement le déficit de mise en œuvre dans une politique sectorielle qui doit intéresser mais, plus globalement, la manière dont l'action collective se structure autour de problèmes environnementaux concrets (perspective 'bottom-up') ; plus la mise en œuvre en termes de transmission et d'application des règles, mais bien d'appropriation, de négociation, d'arrangement entre acteurs (schémas explicatifs centrés sur les acteurs). Pour mener à bien cette tâche, deux impératifs théoriques me paraissent centraux. Ils sont détaillés dans la section suivante.

1.2.3 Impératifs de recadrage et d'ouverture

Le premier impératif (dit *de recadrage*) vise à replacer l'analyse des politiques publiques et les études de la mise en œuvre au cœur de la science politique, à travers une redécouverte de contributions parfois négligées. Quant au second (dit *d'ouverture*), il s'articule autour de la nécessité de considérer les apports d'autres disciplines (juridiques et sociologiques en particulier) qui, elles aussi, se sont penchées sur la question du rapport entre les règles et leur transposition sur le terrain. Ces deux points sont successivement abordés au sein de la présente section.

1. Recadrage vers la science politique

Cet impératif fait référence à la nécessité de repositionner au sein de la science politique les études de la mise en œuvre et, plus largement, l'ensemble de l'analyse des politiques publiques. Si la relation entre l'une et l'autre a pu apparaître paradoxale³⁷, il est également vrai que l'analyse des politiques publiques a ouvert des brèches – en particulier la question de l'articulation entre *politics* et *policies* – au sein desquelles elle n'a pas toujours été prête à s'engager. Les recherches portant ce label n'ont, ainsi, pas toujours été menées avec une attention suffisamment marquée pour la complexité et la conflictualité du *policy process*, privilégiant une posture tendant vers un certain déter-

³⁷ Voir en particulier l'article de Pierre Muller (2008), cité au point 1.1.2.

minisme institutionnel³⁸. L'inscription au sein de la science politique n'est en ce sens pas toujours apparue évidente et n'a, d'ailleurs, pas nécessairement été revendiquée. A la lumière de la revue de littérature qui précède, il est clair que les études de la mise en œuvre ne font pas exception, ainsi qu'en témoignent les schémas explicatifs formulés en termes de facteurs ou les tendances dominantes identifiées au sein de la figure 4.

Il paraît dès lors important de rappeler que c'est bien *en tant que sous-discipline de la science politique que l'analyse des politiques publiques revêt son principal intérêt analytique*. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (le *policymaking*), comme d'une manière plus générale toute entreprise d'action collective, constituent assurément des activités politiques qui véhiculent des valeurs et des intérêts, des relations de pouvoirs et de domination, des marchandages et des négociations. « *Policy is politics in action* » (Botterill & Fenna 2013 : 3), et l'analyse de celle-là ne saurait aller sans une compréhension fine de celles-ci. Ce n'est qu'envisagée à travers un tel prisme que l'analyse des politiques publiques et les études de mise en œuvre revêtent une assise théorique et une originalité à même de leur conférer une identité – et un intérêt – propres ; ce n'est qu'à travers un tel prisme qu'elles contribuent véritablement à la compréhension des processus (politiques, donc) de mise en œuvre des règles.

Le recadrage que cela implique passe à mon avis par une relativisation des postures analytiques identifiées au sein de la figure 4, à travers un retour aux contributions qui se positionnent, précisément, comme des alternatives potentielles :

- Il s'agit, en premier lieu, de garder à l'esprit les apports des courants 'bottom-up' (par ex. Barrett & Fudge 1981, Hjern & Hull 1982), en contrebalançant la vision 'top-down' et descendante avec une perspective orientée par le problème et les interactions actuelles qui se structurent autour. Sans pour autant demeurer captif du débat, je juge avec Hill & Hupe (2009 : 58) « *(that) a continued awareness of the [...] bottom-up challenge remains important* ». Prétendre que le champ académique aurait évolué au-delà de la controverse (comme le fait notamment O'Toole 2000 : 267) représente à mon sens une illusion contre-productive qui, loin de faire progresser le champ académique, contribue à entretenir la domination d'une vision exclusivement 'top-down'.
- Il s'agit, en second lieu, de privilégier un schéma explicatif centré sur les acteurs plutôt que sur des facteurs, notamment en revenant sur et en étendant la notion d'*implementation game* de Bardach (1977). Dans une telle perspective, les variables pertinentes ne sont plus considérées comme autant de critères objectivés qu'il s'agit de lister et de catégoriser, mais uniquement en ce qu'elles revêtent une dimension actoriale ; en d'autres termes, *derrière chaque facteur se cache un acteur* qu'il s'agit d'identifier, et dont il s'agit de reconstruire la position, le pouvoir et la stratégie au sein du jeu de la mise en œuvre. Outre qu'elle permet de simplifier et d'organiser le rapport entre les variables, cette vision s'inscrit pleinement dans la continuité de l'argument que j'essaie de construire ici, en supposant de penser les dynamiques stratégiques et les processus politiques liés à l'activation des règles.

³⁸ Voir sur ces questions les contributions – déjà citées précédemment – de Radaelli et al. (2012), Knoepfel (2013) ou Botterill & Fenna (2013).

2. Ouverture vers le droit et la sociologie

A côté de cet impératif de recadrage en est identifié un second, orienté vers l'extérieur : la nécessité d'une ouverture vers les apports de disciplines qui, elles aussi, se sont penchées sur les questions d'application du droit, de rapports entre règles et comportements des acteurs. Les recherches pertinentes pour étudier et comprendre ces dynamiques dépassent en effet largement celles qui sont labellisées 'études de la mise en œuvre' et il existe, clairement, un potentiel « *for theory development in synthesizing ideas from a plurality of disciplines* » (Barrett 2004 : 261). Au sein d'un champ académique où « *there has been very little cross-fertilization* » (Schofield : 2001 : 246), cette volonté de tomber les œillères disciplinaires apparaît même essentielle pour venir enrichir un débat trop souvent dominé par les tendances mentionnées auparavant. Sont considérés les apports de courants issus du droit et de la sociologie, qui mettent en évidence une perception plus ouverte du processus de mise en œuvre et viennent suggérer un raisonnement en termes d'*appropriation* plutôt que d'*application* des règles.

Les approches juridiques

Les approches juridiques pourraient sembler, de prime abord, ne pas revêtir un intérêt démesuré pour qui souhaiterait se pencher sur les dynamiques sociales et politiques liées aux processus de concrétisation des règles. Dominées par un positivisme exacerbé, valorisant un savoir pragmatique et utilitariste, elles ont longtemps été marquées par ce qui a pu être vu (et vécu) comme une « *stérilisation de la pensée critique* », matérialisée par un « *fétichisme de la règle* » et une « *sacralisation du droit* » qui ont participé à occulter la réalité des rapports sociaux derrière le fantasme de l'objectivité de la règle (Lochak 1989 : 329). Trop hiérarchique, trop normative, trop fermée, l'approche juridique n'aurait selon cette lecture pas grand-chose à apporter aux sciences sociales.

Ce serait toutefois aller vite en besogne que d'écarter les contributions de la littérature juridique sur cette seule base, et ce pour deux raisons au moins. D'une part parce que même l'approche juridique classique, caractéristique du sens commun des juristes, n'est à y regarder de plus près pas dénuée d'intérêt. Elle repose en particulier sur deux distinctions – entre droit objectif (*jus* et *lex*) et subjectif d'un côté, et entre niveaux '*général et abstrait*' et '*individuel et concret*' de l'autre – intéressantes en ce qu'elles poussent à interroger la notion même de 'droit' (pour la première), et permettent de borner les processus auxquels cette thèse s'intéresse (pour la seconde). C'est là le premier point qui sera abordé. D'autre part, il est également clair que le paradigme pyramidal (étatiste, positiviste, hiérarchique) – pour autant qu'il en constitue véritablement un – n'est pas (ou plus) aussi absolu qu'il en a l'air (voir par ex. Ost & Van de Kerchove 2002, Flückiger 2004). Plusieurs juristes adoptent aujourd'hui une posture plus ouverte, n'envisagent plus la règle en tant qu'impératif absolu et reconnaissent l'hétérogénéité croissante des processus de mise en œuvre, de même que l'importance de la négociation et de la concertation. Il s'agit là du second point sur lequel je m'arrêterai.

Au cœur de l'approche juridique se trouve une distinction fondamentale entre les notions de droit *objectif* – règles n'appartenant à personne et s'imposant à l'ensemble des acteurs – et *subjectif* – prérogatives juridiques déterminées que détient un acteur. En reprenant la définition proposée par Dominique Manaï (2005 : 225), on peut simplifier en affirmant que le ...

... droit objectif est l'ensemble des règles et principes en vigueur dans un ordre juridique donné ; alors que le droit subjectif est la prérogative reconnue à un sujet de droit et protégée par le droit objectif. Toutefois, le droit objectif est plus étendu que la somme des droits subjectifs.

Alors que le droit subjectif (un droit d'usage, un droit de recours, etc.) constitue une ressource à disposition d'un (groupe d')acteur(s) déterminé(s), le droit objectif regroupe l'ensemble des règles qui structurent leur comportement et font, précisément, l'objet des processus de mise en œuvre. De nature générale et abstraite (cf. ci-dessous), ce droit objectif se divise entre le *jus* (*Recht, droit, dirit-*

to) et la *lex* (*Gesetz, loi, legge*)³⁹. Sans entrer dans une exégèse détaillée, la seconde désigne les règles, prescriptions et textes légaux adoptés par une autorité légitime, alors que la première est plus englobante et regroupe non seulement ces règles, prescriptions ou textes légaux, mais également l'ensemble des principes selon lesquels ils doivent être interprétés (Dente 2009 : 35). La *lex* est donc localement ancrée, formellement identifiable (un *texte* de loi) et volatile, alors que le *jus* est plus diffus, immatériel et immanent (principe de la bonne foi, *pacta sunt servanda*, etc.). La première est facilement modifiable sur le court terme et constitue l'enjeu de luttes de pouvoir, alors que le second forme un corpus plus inamovible, souvent ancré dans des traditions juridiques plus profondes. En résumé, la *lex* peut être comprise en tant que '*law-as-enacted-law*', ou '*law-as-power*', alors que le *jus* désigne le '*law-as-principle*', ou '*law-as-reason*' (Fletcher 2001 : 5).

La seconde distinction, entre niveaux général et abstrait (normes issues du droit objectif) et individuel et concret (décisions), constitue l'une des bases du modèle pyramidal : il n'existe pas, en droit administratif traditionnel, d'acte individuel et concret qui puisse être « *envisagé comme fondement d'un rapport juridique sans être mis en relation avec une norme ; certes, la relation sera plus ou moins lâche, mais le principe de légalité (...) exige un tel rattachement* » (Moor & Poltier 2011 : 11). D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 125 I 313) et pour prendre l'exemple du cas suisse, un acte est *individuel* lorsqu'il s'adresse à une personne déterminée ou à un nombre déterminé de personnes et *concret* lorsqu'il régit une situation donnée. Il est à l'inverse *général* et *abstrait* lorsqu'il s'applique à un nombre indéterminé de personnes dans un nombre indéterminé de cas. Une décision (administrative ou judiciaire) est l'exemple le plus typique d'acte individuel et concret : elle règle la situation d'une personne dans un cas donné ; à l'opposé, une constitution, une loi ou un règlement sont les actes généraux et abstraits par excellence. Entre deux figurent toute une série d'actes juridiques qui revêtent des formes intermédiaires, ainsi que l'exkursus 3 le met en évidence.

Excursus 3 : typologie des actes juridiques en fonction de leurs dimensions générale vs. individuelle et abstraite vs. concrète (cas suisse)

Les deux dimensions – général vs. individuel ; abstrait vs. concret – permettent une lecture fine des différents actes juridiques auxquels l'élaboration d'une politique publique peut, de sa formulation à sa mise en œuvre, mener. Entre le niveau général et abstrait de la règle et le niveau individuel et concret de la décision figure, ainsi, un niveau intermédiaire souvent caché au sein duquel différents actes préparant la mise en œuvre sont regroupés. Ces trois niveaux sont détaillés ci-dessous :

Tableau 1 : typologie des actes juridiques en trois niveaux

	Abstrait	Concret
Général	1. règles de droit (intitutionnelles et substantielles)	2c. décisions générales
Individuel	2a. plan d'action	3. décisions administratives ou judiciaires

2b. Plans d'affectation (acte sui-generis)

³⁹ Distinction dont l'anglais, ancré dans une autre tradition juridique (*Common law*), peine à rendre compte.

1. Le premier niveau est celui de la *règle de droit objectif*, générale et abstraite en ce sens qu'elle s'applique à un nombre indéterminé de personnes dans un nombre indéterminé de cas. Appartiennent à cette catégorie aussi bien les principes juridiques généraux (*jus*) que les règles spécifiques issues de programmes politico-administratifs sectoriels (*lex*), et les règles aussi bien substantielles qu'institutionnelles. Alors que la première dimension se réfère au contenu même (à la *substance*, à l'objet) d'une politique publique, la seconde désigne ses éléments formels et procéduraux, souvent considérés – à tort – comme techniques et secondaires (Knoepfel et al. 2006).

2. Le deuxième niveau est celui des actes intermédiaires de mise en œuvre, qui font en quelque sorte le lien entre le niveau général et abstrait de la règle et les décisions individuelles et concrètes de mise en œuvre. Trois catégories se distinguent ici :

- *les plans d'action* (Knoepfel et al. 2006 : 218ss) : produits intermédiaires fixant des priorités ou des postériorités pour la mise en œuvre, en particulier en déterminant (géographiquement, socialement, temporellement) les groupes cibles qui devraient être visés en premier lieu. Ils constituent en ce sens des actes individuels en attente d'être concrétisés, qui *entérinent des déficits temporels et partiels de mise en œuvre* (auprès des groupes cibles « non prioritaires »).
- *les plans d'affectation* : produits intermédiaires propres à l'aménagement du territoire, qui règlent le mode d'utilisation du sol en délimitant les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones protégées. Considérés par la jurisprudence comme des actes *sui generis* (ATF 121 II 317), ils constituent des produits intermédiaires en ce sens qu'ils doivent encore passer par une autorisation de construire pour se concrétiser individuellement et concrètement.
- *les décisions générales* : actes concrets et généraux, en ce sens qu'ils prévoient une mesure précise régissant une situation précise, mais s'appliquent à un nombre indéterminé de personnes. Un exemple typique est celui d'une limitation exceptionnelle de vitesse en raison d'un pic d'ozone, limitée dans le temps et dans l'espace.

3. Le troisième et dernier niveau est celui de la décision administrative ou judiciaire, actes finaux de mise en œuvre individuels et concrets en ce sens qu'ils s'adressent à une personne déterminée dans une situation déterminée.

La mise en évidence de ces niveaux représente un apport fondamental en ce qu'elle suppose, en parallèle, de mettre le doigt sur les processus intervenant au moment du passage de l'un à l'autre, d'en reconnaître à la fois la nécessité et la complexité. Ainsi les programmes de politiques publiques, qui relèvent du droit général et abstrait, requièrent toujours l'adoption d'un acte individuel et concret pour matérialiser leurs effets au sein de la réalité sociale. La règle et la décision représentent en ce sens deux actes juridiques distincts, entre lesquels des écarts sont susceptibles d'émerger au cours des processus de concrétisation et d'individualisation.

S'il a pu être perçu comme mécanique au sein du modèle pyramidal, le passage entre les niveaux général et abstrait et individuel et concret peut également être envisagé de manière plus souple et complexe, en insérant un « *méta-principe de relativité généralisée [...] au cœur de la rationalité juridique* » (Ost & Van de Kerchove 2002 : 15). En droit administratif par exemple, la décision tend de plus en plus à être vue comme la « *phase finale d'un processus complexe de relations juridiques, auquel les administrés sont appelés à collaborer* » (Moor & Poltier 2011 : 7). Elle reste un acte unilatéral, mais n'en constitue pas moins une « *forme originale de relations juridiques réciproques* » (*Idem*) dont l'élaboration passe, le plus souvent, par des processus négociés, consensuels ou réflexifs qui

impliquent l'élaboration d'*outputs* intermédiaires. Les phases de *circulation interne* (consultation et préavis des différents services concernés par une décision) ou de *mise à l'enquête publique* (remarques ou oppositions de tiers) qui caractérisent la procédure administrative suisse illustrent bien ces moments de négociations, d'adaptations ou d'ajustements du droit objectif.

En fait, même lorsque les règles juridiques sont effectivement appliquées et mises en action, de manière apparemment syllogistique et mécanique, leur caractère impératif ne doit pas être surestimé. Ainsi que l'ont souligné certains spécialistes du droit public, le droit sert au final davantage à *légitimer* l'administration dans son action qu'à la *contraindre* (Lascoumes 1990 : 67). La normativité a, en ce sens, toujours ...

... une portée limitée. D'une part, à trop enchaîner l'exercice des tâches publiques à la simple exécution des normes, on en empêche une réalisation adéquate : toute action exige de la liberté. De l'autre côté, *la formulation abstraite des conditions d'un comportement n'a qu'une impérativité limitée lorsqu'on passe au niveau concret* : il n'y a que rarement simple déduction syllogistique, la solution ne s'impose que rarement de manière mécanique ; autrement dit, l'application du droit donne presque toujours un certain espace d'autonomie à celui qui en est chargé. (Moor & Poltier 2011 : 4, je souligne)

Il en découle que l'application des règles, qui implique en général la concrétisation de *notions juridiques indéterminées* (Moor et Poltier 2011 : 60), laisse toujours une certaine marge de liberté, un pouvoir discrétionnaire implicitement reconnu par le *jus* même lorsqu'il n'est pas explicitement mentionné dans la *lex* (Dente 2009 : 37). Si les activités administratives sont encadrées par le droit, elles en sont également émettrices en ce sens que leur « *médiation est indispensable pour traduire le positif légal en termes d'obligations juridiques concrètes pour les administrés* » (Chevallier 2004 : 278). La mise en œuvre des règles ne saurait, dès lors, être vue comme un processus standardisé qui atteindrait invariablement le même résultat. Il s'agit, bien plus, de la mise en relation des niveaux de la règle et de l'action à travers des « *boucles étranges* » et des « *hiérarchies enchevêtrées* » (Ost & Van de Kerchove 1987), au mépris de la linéarité présumée. Concrètement, le *jus* véhicule d'autres principes que celui de la légalité (intérêt public, égalité de traitement, proportionnalité, bonne foi) qui entrent en ligne de compte dans l'application de la *lex*. Des arbitrages sont dans ce contexte nécessaires face à la complexité du cas concret, et les agents de l'administration parviennent à cet égard toujours à se ménager des marges d'autonomie, à trouver des interstices dans l'abstraction à première vue toute rigide du droit. Les comportements administratifs sont, en d'autres termes, toujours assortis ...

... d'une marge d'incertitude. Le fonctionnaire chargé de l'application n'est pas en effet un simple exécutant passif : il dispose toujours d'un éventail de choix possibles, entre application rigide de la règle, adaptation en fonction des circonstances et des situations locales, arrangement négocié avec les assujettis ; l'attitude concrète adoptée dépendra des dispositions et intérêts des agents en cause, ainsi que du contexte singulier d'interaction avec l'assujetti. (Chevallier 2004 : 279)

Dans ce contexte, les agents de l'administration ne doivent pas être vus comme de simples exécutants, mais bien comme des acteurs qui font un *usage* de la règle qu'ils sont chargés d'appliquer. Cette notion d'*usage* (social) du droit, qui peut être le fait des agents de l'Etat comme des acteurs sociaux, pousse à faire un pas plus loin. Elle a, en particulier, été abordée dans un ouvrage collectif visant à interroger la place et la portée du droit comme instrument de régulation sociale (*Les usages sociaux du droit*, Lochak 1989). L'idée était, à l'époque, de rompre avec les « *problématiques classiques de la théorie du droit, en déplaçant le centre de l'interrogation du droit lui-même aux usages qu'on en fait* » (p. 5). En replaçant les acteurs et leurs stratégies au cœur de l'analyse juridique, ce groupe d'auteur-e-s a mis en évidence le caractère relatif de la règle, de même que l'importance des effets symboliques et des usages sociaux du droit dans la régulation des comportements. Ainsi que Danièle Lochak le souligne en introduction, ...

... cette régulation ne résulte pas seulement, ni même peut-être essentiellement, des effets directs, quasi-mécaniques, de l'application de la règle de droit, qui contraint les comportements à se plier à ses prescriptions obligatoires : la régulation s'opère aussi à travers les effets symboliques du droit, par le biais des représentations liées à l'existence ou au contenu des règles existantes : elle s'opère, enfin et surtout, à travers les usages que les acteurs font de la règle, et qui ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs poursuivis initialement par le législateur [...]. *La règle, en effet, n'est pas seulement, pour les individus et les groupes, une contrainte externe ; elle apparaît tout autant comme un atout, voire un enjeu dans leurs stratégies propres et éventuellement divergentes.* Les acteurs doivent compter avec la règle, mais peuvent le cas échéant la contester, chercher à la tourner à leur profit, ou encore s'efforcer de la faire évoluer en s'adressant aux autorités habilitées à produire le droit. (Lochak 1989 : 6, je souligne)

En suivant une telle perspective, le droit objectif devient moins une contrainte qu'une opportunité « *that can be used selectively by the actors that own it, and [whose] use will be defined ultimately by the interests and the goals of the individual actor* » (Dente 2009: 36). Son application n'est plus envisagée sur le mode passif et mécanique de la théorie classique, mais devient au contraire un enjeu stratégique. Cela mène, dans la foulée, à repenser la question de l'effectivité, qui ne s'inscrit plus tant dans un rapport 'droit / application' (caractéristique du sens commun des juristes), mais s'élargit à la prise en considération des relations 'droit / société' (telle que proposée par la sociologie du droit notamment). Ainsi pour François Rangeon, la démarche qui consiste...

... à mesurer les écarts entre le droit et son application reste imprégnée de juridisme. La conception juridique classique a tendance à relier mécaniquement le droit à son application, sous-estimant la diversité et la richesse des relations que les individus entretiennent avec le droit. Nous partons au contraire de l'idée que le droit n'est pas une notion homogène : *à côté du droit des juristes coexiste un droit 'effectif', c'est-à-dire non pas correctement appliqué mais diversement appliqué en fonction des besoins et des intérêts multiples de ses destinataires.* (Rangeon 1989 : 127, je souligne).

En résumé, ces lectures juridiques convergent pour envisager le rapport entre droit et société sur un mode plus ouvert, plus éclaté, plus hétérogène. Les processus de passage entre le niveau général et abstrait de la règle et les spécificités de la situation individuelle et concrète, loin d'être linéaires et standardisés, suscitent au contraire des dynamiques complexes de négociations, d'arrangements bref, d'appropriation. Certes, la fiction de la légalité demeure, mais « *le caractère unitaire du droit formel éclate à l'observation face à la multiplicité des situations particulières et des réponses pragmatiques qui leur sont faites* » (Lascoumes 1990 : 45).

Les approches sociologiques

La sociologie constitue sans doute la discipline qui, le plus résolument, s'est positionnée contre le juridisme que mentionne François Rangeon dans l'extrait précité, soit contre cette tendance « *à faire comme si on avait rendu compte des pratiques sociales dès qu'on a énoncé la règle explicite selon laquelle elles sont censées être produites* » (Bourdieu 1986 : 40) ; à laisser, en d'autres termes, « *entendre que l'existence des règles suffit pour assurer la conformité et leur respect par les acteurs* » (Ternaux et Pecqueur 2008)⁴⁰. Au contraire, la question de la relation entre les règles issues ou non du droit objectif (pour reprendre une terminologie juridique) et les pratiques sociales constitue l'un des centres d'intérêt privilégié des sociologues.

⁴⁰ Ces deux auteurs sont des économistes qui, dans leur article, mettent l'accent sur des considérations proches de celles traitées ici, telles que la complexité des enchevêtrements des niveaux global / local, entre normes respectées (intériorisées) ou rejetées (déviance).

Dans ses travaux, Pierre Bourdieu (1990, 2012) met par exemple en avant le caractère à la fois immanent et paradoxal de la notion de *jeu* avec la règle. Il suffirait d'après lui « *d'obéir à la lettre aux règles [...] pour bloquer tout le fonctionnement d'un système qui repose (pourtant), officiellement, sur l'obéissance à la règle* » (1990 : 89). Les transgressions, ou plus généralement le jeu avec les limites de la règle, ne constituent en ce sens pas des ratés de la logique bureaucratique mais s'inscrivent au contraire « *dans l'idée même de règlement* » (1990 : 91). « *Le jeu avec la règle fait partie de la règle du jeu* » (1990 : 89), et il s'agit même d'un comportement socialement attendu et valorisé ; « *l'excellence, dans la plupart des sociétés, est l'art de jouer avec la règle du jeu* » (2012 : 105), c'est-à-dire « *de mettre le droit de (son) côté – et c'est une formule magnifique qui ne veut pas dire 'respecter le droit'* » (2012 : 64). Les transgressions réglées, les dérogations légitimes bref, les passe-droit, font tout autant partie du quotidien des agents de l'Etat que l'application mécanique, plaçant ces derniers dans une dialectique permanente entre droit et passe-droit (1990), entre un légalisme rigide et une mise en œuvre souple et différenciée. La règle ne doit en ce sens pas être vue comme le principe de l'action, mais bien « *comme une arme et un enjeu de stratégies qui orientent l'action* » (1990 : 91), celle des agents de l'administration comme des acteurs sociaux. Il existera dans ce contexte toujours une liberté de jeu, en droit ou en fait, pour « *choisir l'une des stratégies objectivement offertes dans l'éventail des possibilités distribuées entre l'application rigoureuse et stricte de la règle et la transgression pure et simple* » (1990 : 89).

Quoique les sociologies de Pierre Bourdieu et de Michel Crozier soient opposées à bien des égards, ce dernier a également mis en avant, dans ses travaux, les notions de jeux et de stratégies. Développée avec Erhard Friedberg (Crozier & Friedberg 1977, Friedberg 1997), l'analyse stratégique de l'action collective constitue en particulier une approche qui a cherché à expliquer les comportements des acteurs à travers les notions de stratégies, de pouvoir et de jeu. « *Sociologie de l'action organisée qui prétend au statut de sociologie générale* » (Martin 2012 : 94), l'approche stratégique entend récuser « *en les relativisant tous les déterminismes du contexte, de l'environnement, de la 'structure objective' des problèmes*⁴¹ » (1977 : 451). En exportant la vision de Crozier et de Friedberg à la mise en œuvre, on peut ainsi affirmer que le déterminisme institutionnel de la règle (le juridisme) est toujours infléchi, sur le terrain, par les interactions des acteurs en action. Les règles formalisées ne sont, dans une telle perspective, pas tant vues comme une contrainte que comme une « *une source d'incertitude artificielle qui peut être utilisée par les acteurs dans la poursuite de leur stratégie* » (1977 : 453). En d'autres termes, si les règles ...

... restreignent bien l'éventail des choix des acteurs, [elles] n'éliminent pas pour autant leur possibilité de choisir. Leur comportement n'est donc jamais réductible à ces structururations englobantes et ne peut par conséquent en être déduit. Il est de ce fait le fruit d'un '*bricolage*' personnel qui combine en un agencement original des éléments tirés de ces structururations englobantes et des considérations d'opportunité stratégique résultant des interactions et des processus d'échange dans lesquels les acteurs sont engagés localement. (Friedberg 1997 : 6, je souligne)

La prise en compte de cette capacité à *bricoler*, témoin d'une créativité et d'une aptitude à jouer en permanence avec la règle, apparaît fondamentale pour comprendre l'inscription de celle-ci au sein du monde social. Comme les autres éléments contextuels, ce n'est qu'indirectement que les règles influencent le comportement des acteurs, en instituant ce que Crozier et Friedberg appellent des *jeux structurés* (1977 : 22) au sein desquels diverses stratégies se déploient, entrent en interaction et, *in fine*, se révèlent gagnantes ou perdantes. La règle constitue en ce sens une source de pouvoir (1977 : 88), qui porte en elle des possibilités de chantage et de négociation.

⁴¹ Cette structure 'objective' est, très clairement, assimilable à la complexité substantielle des problématiques environnementales, mises en avant par les approches mentionnées au point 1.1.1.

On retrouve ces idées de jeu avec et autour des règles dans la théorie de la régulation sociale développée par Jean-Daniel Reynaud (1997). Pour cet auteur, « *l'acteur ne joue pas seulement dans le système, mais aussi avec le système. Les règles du jeu, incomplètes et provisoires, ne sont pas seulement le résultat des stratégies passées, mais aussi l'objet de stratégies en vigueur* » (1997 : 13). Ce jeu avec les règles, perçues en tant que régulations 'hétéronomes' imposées de l'extérieur (par les dirigeants d'une entreprise, par l'Etat), engendre alors la production d'une régulation 'autonome' qui « *naît de la l'autonomie relative des exécutants et témoigne des marges de manœuvres dont ils disposent* » (Becerra 2003 : 50). Les produits issus de cette régulation sont vus comme informels et flexibles, alors que les règles hétéronomes (politiques publiques, règlements) sont perçues comme rigides et contraignantes. Difficiles d'application, elles nécessitent toujours des ajustements que permet, justement, la régulation autonome. Pour Reynaud, les « *règles opérationnelles, celles qui ont réellement une portée pratique, sont en fait souvent le produit d'une 'régulation conjointe' qui réalise des compromis* » entre ces deux logiques (Becerra 2003 : 50). Dans ce contexte, la règle hétéronome (qui relève du niveau général et abstrait) se conçoit davantage comme un objectif que comme une obligation, et son application n'est pas systématique. Quant aux règles opérationnelles (qui relèvent du niveau individuel et concret), elles sont « *beaucoup plus difficile à définir qu'il ne paraît parce qu'elles ne sont guère séparables de l'activité qui les crée et les maintient, c'est-à-dire l'activité de régulation* » (1997 : 35).

Cette notion de 'régulation autonome' fait, clairement, écho à la sociologie de l'action publique et aux réflexions sur les « *normes secondaires d'application* » proposées par Lascoumes & Le Galès (2007). La production de ces normes vise, précisément, à ajuster et à reformuler les règles générales et abstraites, à ordonner l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de l'Etat, à orienter telle ou telle politique publique à son profit. Selon la logique de ces auteurs, « *un programme doit être regardé comme une série de propositions, de ressources pour l'action, et non pas comme un impératif sanctionné* » (p. 40-41). Le rapport à la règle est alors envisagé sur un mode actif, mettant en évidence la capacité des acteurs à se ménager des « *espaces d'appropriation* » (p. 35), des « *marges d'autonomie* » (p. 89), des « *périodes de négociation* » (p. 39). Dans ce contexte, la compréhension de la mobilisation des acteurs nécessite une mise en contexte précise, et une analyse des multiples enjeux locaux qui l'influencent immanquablement.

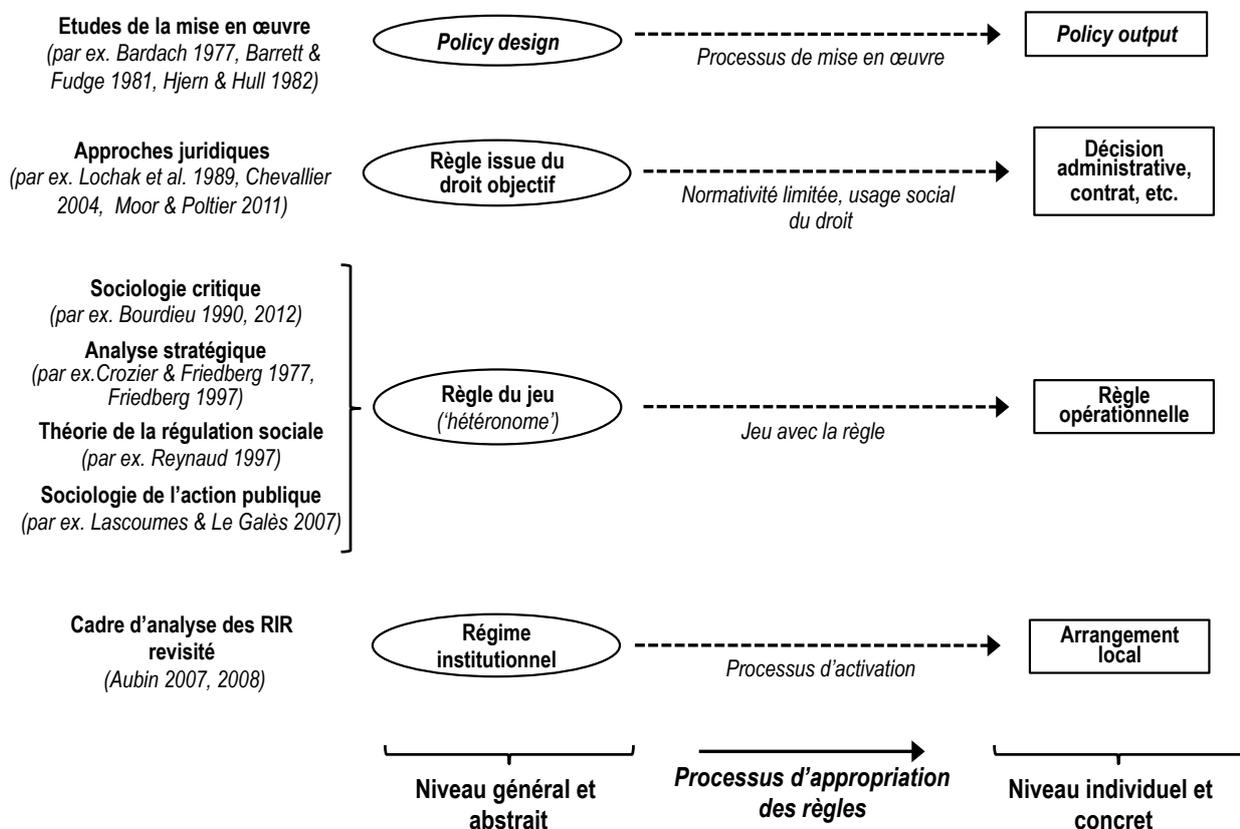
En définitive et très grossièrement, les approches sociologiques convergent vers l'idée que les règles du jeu sont, elles-mêmes, soumises au jeu au moment de leur concrétisation. « *Le droit officiel n'apparaît plus [...] comme le régulateur privilégié des comportements observables. Il serait plutôt un des enjeux autour duquel s'organiseraient des stratégies variées* » (Lascoumes 1990 : 57). En d'autres termes, il oriente l'action des acteurs non pas en tant que principe mais en ce qu'il représente un outil, un instrument, une arme à leur disposition pour défendre leur position. Les acteurs ne sont jamais passifs par rapport aux règles, adoptant au contraire un comportement actif qui leur donne la possibilité d'en modifier le contenu. Les réglementations générales et abstraites sont en ce sens toujours reformulées au moment de leur mise en œuvre et les règles effectivement en vigueur constituent le produit de rapport de force, de négociations, de compromis, de pratiques d'accommodation. Ce sont ces processus d'appropriation qui entraînent des différences – pas forcément perçues négativement – entre la règle telle qu'énoncée et telle qu'appliquée.

Synthèse comparative

Quoique leur ancrage disciplinaire et les manières d'appréhender la question divergent, les problématiques abordées par les travaux passés en revue ci-dessus ressemblent singulièrement à celles qui, depuis leurs origines, ont occupé les études de la mise en œuvre : tous traitent, dans une certaine mesure, des dynamiques sociales liées à la transposition des règles à un niveau plus concret ; et tous mettent en exergue, au final, la complexité de ces dynamiques. La figure ci-dessous illustre cette affirmation en mettant en rapport ces approches juridiques et sociologiques avec les études de la mise en œuvre, reprenant en guise de grille de comparaison la schématisation processuelle proposée

à la figure 3 (*input, throughput, output*) et la distinction juridique entre niveaux général et abstrait et individuel et concret (excursus 3). Est également intégrée la relecture du cadre d'analyse des RIR développée par David Aubin (2007, 2008) autour de la notion d'activation, dont on voit bien le caractère complémentaire avec le reste de la littérature abordée dans ce chapitre : cette approche traite, comme les autres, des processus intervenant entre les niveaux général et abstrait (appréhendé à travers le concept de régime institutionnel) et individuel et concret (arrangement local).

Figure 5 : des diverses approches pour appréhender les processus d'appropriation des règles



(source : propre illustration)

D'une manière générale, ces différents travaux s'attachent à étudier le caractère non-automatique et la complexité intrinsèque du passage entre les niveaux général et abstrait – la règle de droit objectif, la règle du jeu, le régime institutionnel – et individuel et concret – la décision, la règle opérationnelle, l'arrangement local. Le vocabulaire et les concepts mobilisés (usage social du droit, jeu avec la règle, activation) se distinguent toutefois des tendances dominantes identifiées au sein des études de la mise en œuvre (figure 4), invitant à percevoir le processus de mise en œuvre moins en termes d'application linéaire que de reformulation et d'ajustement, plus incertains, complexes et hétérogènes. C'est à de véritables *processus d'appropriation des règles* auxquels on a affaire, d'où la terminologie retenue dans la figure 5 ci-dessus.

En transposant une tournure élégante de Gilly & Pecqueur (2002 : 310) à propos de la mondialisation, il paraît à la lecture de ces travaux que la mise en œuvre ne saurait « être interprétée comme un processus linéaire et simple d'uniformisation des comportements et des territoires. Elle implique, au contraire, des stratégies d'ajustement plus complexes ». Cette notion de *stratégies*, déployées autour

de la règle et définies par rapport à celle-ci, est d'ailleurs mobilisée à plusieurs reprises par les approches mentionnées au sein de la figure 5. A titre d'illustration, les citations suivantes peuvent être mentionnées (dans l'ordre chronologique)⁴² :

Excursus 4 : règles et stratégies des acteurs, recueil de citations

« *Toute règle formalisée constitue une source d'incertitude artificielle qui peut être utilisée par les acteurs dans la poursuite de leur stratégie* » (Crozier & Friedberg 1977 : 453)

« *La règle, en effet, n'est pas seulement, pour les individus et les groupes, une contrainte externe ; elle apparaît tout autant comme un atout, voire un enjeu dans leurs stratégies propres et éventuellement divergentes* » (Lochak 1989 : 6)

« *La règle n'est pas le principe de l'action ; elle intervient comme une arme et un enjeu des stratégies qui orientent l'action* » (Bourdieu 1990a : 91)

« *Le droit officiel n'apparaît plus [...] comme le régulateur privilégié des comportements observables. Il serait plutôt un des enjeux autour duquel s'organiseraient des stratégies variées* » (Lascoumes 1990 : 57)

« *Les règles du jeu, incomplètes et provisoires, ne sont pas seulement le résultat des stratégies passées, mais aussi l'objet de stratégies en vigueur* » (Reynaud 1997 : 13)

« *Strategic behaviour can be described through a process analysis to show how actors use rules, which rules they activate and which outcomes they achieve* » (Aubin 2008 : 225)

On le voit, c'est l'ensemble de notre rapport au droit (*jus et lex*) que ces travaux invitent à envisager de manière plus ouverte, en considérant celui-ci non plus seulement comme une contrainte, mais « *comme un système de potentialités à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles* » (Lascoumes 1990 : 50). Cette posture ne revient pas à nier l'importance des règles comme élément structurant des comportements humains, mais à la relativiser, à l'envisager de manière plus souple et réaliste. Le droit oriente les conduites plus qu'il ne les détermine, et les règles ne sont plus (ou pas) « *faites pour être appliquées, mais pour qu'au sujet de leur application une négociation s'engage* » (*Ibid.* p. 59). Loin du juridisme et du positivisme véhiculés par la théorie juridique classique, les règles deviennent de véritables opportunités que les acteurs vont pouvoir activer pour atteindre des objectifs qui leur sont propres – et qui ne sont, loin s'en faut, pas nécessairement orientés vers la *mise en œuvre*. Pour comprendre les écarts entre les règles générales et abstraites et l'action au concret, il faudrait dès lors saisir l'usage social qui est fait de celles-là, soit appréhender le rapport 'droit - acteur' sur le mode créatif de l'appropriation plutôt que de l'application passive. Stratégies d'activation et arrangements entre acteurs deviennent alors les éléments centraux de la réflexion, autour desquels doit se structurer l'analyse.

⁴² Les études de la mise en œuvre font également ponctuellement usage du terme, mais limitent le plus souvent son application aux *stratégies de mise en œuvre (implementation strategies)* des agents de l'Etat. Ainsi que mentionné en conclusion du point 1.2.2, la dimension stratégique des processus d'appropriation des règles demeure dans une large mesure un impensé au sein de l'analyse des politiques publiques.

1.3 Synthèse et proposition théorique principale

L'action collective dans le domaine environnemental constitue un défi tant pour l'analyste qui souhaite en rendre compte que pour celui ou celle qui s'y trouve confronté-e au quotidien. C'est en effet à une double complexité (*double wicked nature*) à laquelle il s'agit de faire face, à la fois *substantielle* (propre à la nature des problématiques en jeu) et *politique* (propre aux dynamiques de concrétisation des règles adoptées). La difficulté à réaliser sur le terrain les objectifs de protection de l'environnement représente dans ce contexte un constat récurrent, qui forme le point de départ d'une littérature abondante. Quoique les registres substantiels et politiques puissent être mobilisés (et combinés) pour tenter de comprendre et d'expliquer ces écarts, c'est le plus souvent séparément qu'ils ont été envisagés, le premier s'étant au fil du temps imposé. Typiquement, de nombreux travaux récents commencent par constater la complexité des problèmes environnementaux pour relever ensuite le caractère inadapté des politiques publiques à cet égard, plaidant sur cette base pour la mise en place d'innovations dans la manière de concevoir l'action collective (instruments plus flexibles, participation accrue, etc.). Les réflexions sur la transposition de ces nouvelles règles au niveau concret sont, en revanche, le plus souvent absentes.

C'est précisément sur la complexité *sociale et politique* de ces processus de transposition que la présente thèse entend mettre l'accent, à travers une inscription – mais pas un enfermement – au sein de l'analyse des politiques publiques et des études de la mise en œuvre. Il ne s'agit ce faisant pas de nier les apports des travaux ayant mis en avant la complexité substantielle des problèmes environnementaux, mais de les assortir d'une véritable réflexion sur la nature et les implications des processus d'appropriation des règles. Il ne s'agit pas, non plus, d'ériger des barrières disciplinaires autour des études de la mise en œuvre, mais de reconnaître la nécessité de les replacer dans le contexte plus large non seulement de la science politique, mais également d'approches connexes issues de courants juridiques et sociologiques. Cette inscription théorique est donc conçue moins dans une perspective de cloisonnement que comme une tentative d'identifier un noyau dur autour duquel pourront (devront) venir se greffer les éléments mis en exergue au fil de ce chapitre : *wicked nature* des problèmes environnementaux d'une part (nécessité de percevoir les acteurs engagés, les instruments mobilisés et les règles pertinentes de manière plus ouverte, moins sectorielle et stato-centrée) ; et perception plus souple du rapport entre droit et acteurs d'autre part (qui se manifeste déjà à travers le choix de parler d'*appropriation* plutôt que de mise en œuvre).

Plus en détail, c'est un schéma explicatif centré sur les acteurs et leur rapport au droit que je me propose d'adopter. En retenant l'idée de règle comme opportunité (et pas seulement comme contrainte) pour l'action, le propos sera plus particulièrement articulé autour de la notion de *stratégies d'activation*. Une telle notion, qui s'inscrit notamment dans la continuité des travaux d'Aubin (2007, 2008), constitue dans une large mesure un impensé au sein de l'analyse des politiques publiques et des études de la mise en œuvre. De même, si la tendance à faire référence aux stratégies des acteurs est apparue récurrente au sein des courants juridiques ou sociologiques parcourus, les questions liées à l'activation des règles constituent une piste encore sous-explorée et sous-théorisée, souvent présentée dans une perspective dichotomique (activation versus non activation, application versus transgression). Dans un tel contexte, j'identifie un besoin d'enrichir la littérature d'une réflexion à la fois conceptuelle et empirique sur ces stratégies d'activation : sur leur nature et leur déclinaison, sur la manière dont elles s'inscrivent au sein d'un réseau complexe de relations de pouvoir, sur leurs conséquences et leurs effets sur le monde réel et, en particulier, sur le comportement des acteurs (*impacts*) – à noter en revanche qu'il est renoncé à une analyse en termes d'*outcomes*, plus délicats à évaluer et sur le terrain desquels il apparaît hasardeux de s'aventurer dans le cadre d'une thèse en sciences sociales.

Ainsi que cela ressort en filigrane de ce premier chapitre, cette posture suppose d'interroger plus particulièrement trois axes de recherche : le rôle du droit objectif dans la structuration des comportements des acteurs (comment ceux-ci s'inscrivent-ils dans le cadre de contraintes et d'opportunités que le droit représente ?) ; le rapport entre *politics* et *policies* (qu'est-ce que l'étude des secondes peut apporter aux premières, et vice-versa ?) ; et le rôle des stratégies d'activation au sein des processus d'appropriation des règles (comment se déclinent ces stratégies ? comment s'inscrivent-elles au sein des processus ?). Ces trois axes constituent le fil rouge implicite de cette thèse, que je propose de structurer autour de la proposition théorique suivante :

Proposition théorique générale : *les écarts entre les règles générales et abstraites et leur matérialisation au niveau individuel et concret ne peuvent se comprendre sans une prise en compte explicite des stratégies d'activation dont ces règles font l'objet au cours de processus politiques (politics) d'appropriation*

Cela signifie, en clair, que le rapport entre droit et acteurs est appréhendé moins sur le mode classique de l'application passive que sur le mode créatif de la négociation, de l'ajustement et de l'arrangement. Entre les influences de la règle et les *outputs* et *impacts* de l'action collective est, en particulier, réputée s'intercaler une variable intermédiaire liée aux *stratégies d'activation* dont ces règles font l'objet. C'est l'interaction de ces comportements stratégiques qui est placée au cœur de la boîte noire représentée à la figure 3, dont on suppose *in fine* une influence déterminante sur les résultats des processus d'appropriation. Dans une telle perspective, j'y reviendrai largement, la focale s'élargit et la mise en œuvre (la concrétisation) n'est plus perçue que comme une possibilité parmi d'autres de s'approprier le droit, comme l'une des stratégies à disposition des acteurs. La sélection et l'interaction de ces stratégies au cours des processus d'appropriation constituent en résumé, d'après la proposition théorique formulée, les éléments centraux autour desquels il est proposé de structurer le *filtrage de la mise en œuvre*.

Fort de cette direction de recherche encore très générale, le chapitre suivant est consacré à l'élaboration d'un cadre conceptuel ayant pour but de proposer une lecture originale des processus d'appropriation des règles. Il s'agit, en particulier, de préciser et de mettre en perspective cette notion de *stratégies d'activation* en développant les outils analytiques qui permettent d'en rendre compte, de l'inscrire dans son contexte et de l'articuler avec d'autres variables plus traditionnelles de l'analyse des politiques publiques (configuration d'acteurs, relations de pouvoir, institutions).

CHAPITRE 2 CONSTRUCTION DU CADRE CONCEPTUEL

La proposition théorique esquissée en conclusion du chapitre précédent suppose de placer la notion de *stratégies d'activation* des règles – et plus précisément *l'interaction* de ces stratégies au sein d'un espace social déterminé – au cœur du propos. C'est, pour reprendre la métaphore processuelle véhiculée par les études de la mise en œuvre (figure 3), cette notion qui guidera l'ouverture de la boîte noire (*throughput*) des *processus d'appropriation des règles*⁴³ et, partant, la construction du cadre conceptuel élaboré au sein du présent chapitre.

Si la formulation d'une telle proposition constitue une manière de simplifier et d'orienter la réflexion conceptuelle et empirique, elle ne revient pas pour autant à nier la complexité du phénomène social étudié. Au contraire, la compréhension des dynamiques d'appropriation des règles nécessite, comme bien d'autres questions en sciences sociales, de considérer les interdépendances entre plusieurs variables. L'enjeu devient dans ce contexte un enjeu de *priorisation* – sur quelles variables convient-il de mettre l'accent – et d'*articulation* – comment les interdépendances entre les variables identifiées se structurent-elles. Alors que la formulation d'une proposition théorique répond au premier défi (en identifiant l'élément situé au cœur du schéma explicatif), la construction d'un cadre conceptuel permet d'inscrire l'élément retenu dans un contexte plus large, en le mettant en rapport avec les autres variables pertinentes pour l'analyse (réponse au second défi). Pour reprendre une image éculée mais efficace, si les *concepts* représentent les outils à disposition de l'analyste, qui prennent la forme de « *generalized statements about whole classes of phenomena* » (Becker 1998 : 109), le *cadre conceptuel* constitue à la fois la boîte au sein de laquelle ils sont rangés et la notice qui explique leur utilisation. Ainsi que le démontre l'exkursus 5, un cadre conceptuel constitue donc une manière d'ordonner le rapport entre les concepts considérés comme centraux sans toutefois formuler de *théories* (sous la forme d'hypothèses causales) plus précises. Il s'agit d'une étape intermédiaire – souvent négligée – dans la recherche de modèles explicatifs, d'une grille de lecture qui permet dans un second temps d'arriver à des théories ou modèles plus précis.

Excursus 5 : le triptyque cadre conceptuel - théorie - modèle (d'après Elinor Ostrom)

La distinction entre cadre conceptuel, théorie et modèle repose sur les travaux d'Elinor Ostrom (voir par ex. Ostrom 2005 : 27-29 ; 2011 : 8) et renvoie au degré de spécificité de l'analyse, du général au particulier. Alors que le cadre conceptuel identifie, catégorise et organise le rapport entre les variables jugées nécessaires pour comprendre un phénomène social et en offrir une lecture adéquate (dans une ambition à la fois descriptive et explicative), la théorie postule des relations de causalité plus précises, identifiant les éléments les plus pertinents vis-à-vis de questions spécifiques. A titre d'exemple, les théories des jeux, des coûts de transaction ou des Common-pool resources (*CPR theories* évoquées au point 1.1.1) constituent autant de théories compatibles avec – et dans une certaine mesure ancrées dans – le cadre plus général que représente *l'IAD framework*. Quant aux modèles, ils se situent à un degré de spécificité encore plus élevé : ils formulent, dans une ambition à la fois explicative et prédictive, des relations causales précises (le plus souvent sous la forme d'hypothèses) entre un set limité de variables.

⁴³ Pour mémoire, ce terme est le résultat d'un choix terminologique volontaire. Il permet d'appréhender les processus de mise en œuvre de manière moins mécanique et linéaire, de se détacher de l'image d'un processus (passif) de transposition et d'application pour suggérer un processus plus actif d'ajustement, de reformulation et d'arrangement.

Il en résulte une logique d'enchâssement suivant laquelle les théories et modèles devraient toujours rendre explicite le cadre conceptuel au sein duquel ils s'inscrivent. Or, ainsi que le constate Schlager (2007 : 293), tel n'est pas le cas de la plupart des théories en analyse des politiques publiques : « *explanations of the policymaking process rest in theories and models, which should be, but typically are not, grounded in a framework* ». Dans ce contexte, c'est précisément sur la construction d'un cadre conceptuel au sein duquel ancrer la proposition théorique formulée – et, le cas échéant, des hypothèses plus précises – que la présente thèse entend se concentrer. Les objectifs et apports d'une telle démarche sont multiples (voir Scharpf 1997, Ostrom 2005, Schlager 2007). Il s'agit en particulier, à travers cet exercice, de ...

- mettre de l'ordre au sein des connaissances préalables (déductives et inductives) relatives à la portion du monde empirique étudiée (en l'occurrence les processus d'appropriation des règles) ;
- organiser l'analyse en délimitant la focale et en dirigeant l'attention vers les éléments empiriques considérés comme essentiels (en l'occurrence l'interaction des stratégies d'activation déployées par les acteurs en présence) ;
- spécifier sur cette base des catégories de variables et des relations générales entre celles-ci, afin de former un socle sur lequel pourront se fonder des théories et des modèles plus spécifiques ;
- fournir un langage métathéorique qui permette la comparaison, la critique, la révision et, partant, l'accumulation du savoir.

C'est précisément sur la première étape de ce triptyque que se concentre la présente thèse. L'essentiel de l'attention est accordée à l'élaboration, l'opérationnalisation et l'application empirique d'un cadre conceptuel devant permettre de *décortiquer les processus d'appropriation des règles structurant l'action collective dans le domaine environnemental* et, plus particulièrement, d'identifier les variables qui se structurent autour des *stratégies d'activation* de ces règles. Cela implique deux limites, qu'il s'agit de poser d'emblée, à l'ambition théorique de ce travail :

- *la première a trait à son ambition explicative* : si, au fil du propos, des ébauches de théories plus précises sont esquissées, l'approche proposée ne prétend pas au statut de théorie ou de modèle. Elle vise, plus modestement peut-être, à illustrer le potentiel explicatif de la notion de *stratégies d'activation*, dont le chapitre précédent a montré qu'elle avait eu tendance à être négligée au sein de l'analyse des politiques publiques. Si l'ambition est aussi bien explicative que descriptive (*expliquer et comprendre*), la présente thèse constitue en ce sens plus un exercice de développement conceptuel que d'élaboration théorique tel qu'entendu ci-dessus. Cela se traduira, au sein du *design* de recherche, par le choix d'analyser des propositions théoriques *a-causales* plutôt que des hypothèses de causalité. Je reviendrai spécifiquement sur ce point dans le chapitre 3.
- *la seconde limite a trait à son potentiel de généralisation* : quoique des formulations générales (processus d'appropriation des règles par ex.) soient utilisées et que des corpus théoriques très divers soient mobilisés, le cadre conceptuel proposé vise à comprendre l'action collective dans des domaines liés aux problèmes environnementaux (au sens large). Cela ne signifie pas que son application à d'autres champs (social, immigration, politique économique) ne soit pas envisageable, mais que cette thèse laisse une telle question de côté.

Ces quelques clarifications préliminaires effectuées, le présent chapitre se divise en trois parties :

- La première revient sur les fondements du cadre conceptuel proposé, qui met en dialogue une perspective 'bottom-up', un ancrage néo-institutionnaliste et une approche centrée sur les acteurs. Par leurs différentes implications épistémologiques, ces trois piliers permettent de décomposer les processus d'appropriation des règles en fournissant un protocole général de recherche et, surtout, en articulant un certain nombre de variables interdépendantes autour de la notion de *jeux d'acteurs* : problème territorialement ancré et socialement construit (point de départ de l'analyse, *corollaire de l'ancrage 'bottom-up'*) ; contexte institutionnel (variable exogène formant un cadre de contraintes et d'opportunités qui structure l'ensemble du processus, *corollaire de l'ancrage néo-institutionnaliste*) ; configuration d'acteurs, ressources d'action et, enfin, stratégies d'activation des règles (variables endogènes au processus, *corollaire de l'ancrage centré sur les acteurs*).
- La deuxième partie aborde plus en profondeur la notion de *stratégies d'activation*, qui constitue l'apport conceptuel central de la thèse. Trois éléments sont en particulier développés : premièrement, une définition du concept de *stratégies* autour des cinq éléments constitutifs que sont leur caractère *intentionnel* (elles sont référables à des fins), *sélectif* (elles impliquent un choix), *dynamique* (elles évoluent dans le temps), *relationnel* (elles s'inscrivent dans des relations de pouvoir entre acteurs) et *contextualisé* (elles s'inscrivent dans le cadre de contraintes et d'opportunités défini par le contexte institutionnel) ; deuxièmement, une typologie des différentes stratégies d'activation qui permette de dépasser une perspective dichotomique (passivité, concrétisation, détournement, contournement et innovation) ; et enfin, troisièmement, une grille de lecture du résultat (*output*) de l'interaction des différentes stratégies poursuivies dans un cas, à travers une réappropriation du concept d'*arrangement de régulation localisé* (ARL).
- Sur cette base, la dernière partie conclut en offrant un récapitulatif du cadre conceptuel progressivement élaboré, à travers d'une part une représentation schématique du rapport entre les variables (figure 12) et, d'autre part, une présentation synthétique de la grille d'analyse qui en découle (modalités d'opérationnalisation de ces différentes variables).

2.1 Fondements et piliers de l'approche proposée

*"Within policy science literature is considerable old wine in new casks"
(Kuks 2004: 22)*

*"Good political analysis is often a case of stating and re-stating that
which is obvious but all too rarely reflected upon" (Hay 2002: 129)*

Inévitablement, certain-e-s s'interrogeront sur le caractère novateur du cadre conceptuel proposé, qui pourrait être vu comme une énième tentative de resservir le vin de la 'mise en œuvre' dans un tonneau flambant neuf. A ces sceptiques, je répondrai ironiquement à travers les deux citations retranscrites ci-dessus et, plus sérieusement, en soulignant que l'originalité en sciences sociales consiste bien souvent en un travail de redécouverte (*in casu*, de contributions oubliées des études de la mise en œuvre)⁴⁴, de mise en dialogue (*in casu*, de différents courants s'étant intéressés aux processus d'appropriation des règles)⁴⁵ voire, lorsque l'inspiration scientifique est au rendez-vous, d'élaboration ou de combinaison originales – mais rarement inédites – de concepts (*in casu*, les notions de stratégies d'activation des règles ou d'arrangements de régulation localisés en particulier). La présente thèse, en remplissant chacune de ces conditions, offre un regard renouvelé sur les processus d'appropriation des règles, à contre-courant des tendances dominantes au sein des études de la mise en œuvre (cf. figure 4). C'est là que réside, à mon sens, son caractère *novateur* et son apport principal à l'analyse des politiques publiques.

Plus précisément, l'approche développée repose sur trois piliers qui fournissent un protocole général de recherche et permettent d'articuler un certain nombre de variables (endogènes et exogènes) autour de la notion de stratégies d'activation des règles. Elle part d'un problème environnemental spécifique (*approche 'bottom-up'*) et reconstruit sur cette base l'espace social pertinent, au sein duquel une série d'acteurs vont entrer en interaction autour de la résolution (ou non) du problème (*approche centrée sur les acteurs*), activant pour ce faire stratégiquement les règles qui forment le cadre de contraintes et d'opportunités de leur action (*approche néo-institutionnaliste*). La combinaison de ces piliers permet de trouver un juste milieu entre le *fétichisme* et le *négationnisme* du pouvoir normatif des règles, entre les approches teintées de juridisme ou les perspectives totalement décontextualisées. D'un côté, elle ne part pas du présupposé de l'imposition mécanique et automatique des règles aux acteurs, mais suppose au contraire d'intégrer la créativité institutionnelle dont ces derniers peuvent faire preuve dans l'appropriation de celles-ci ; elle exige, en d'autres termes, « *le doute méthodologique sur le poids réel de ces 'déterminants' dont on extrapole beaucoup trop facilement la capacité structurante* » (Friedberg 1997 : 28). D'un autre côté toutefois, elle ne nie pas la capacité normative du droit objectif et considère les processus d'appropriation comme largement structurés par le contexte institutionnel au sein duquel ils s'inscrivent.

Cette partie rappelle les fondements théoriques de ces trois piliers et, surtout, met en évidence leurs principales implications vis-à-vis du cadre conceptuel développé.

⁴⁴ Par ex. Bardach (1977), Barrett & Fudge (1981), Hjern & Hull (1982).

⁴⁵ En particulier : études de la mise en œuvre et travaux plus généraux en analyse des politiques publiques (Scharpf 1997 ; Hill 2005 ; Knoepfel et al. 2006 ; Lascoumes & Le Galès 2007) ; approches juridiques ou sociologiques citées au chapitre 1 (cf. point 1.2.3) ; et, enfin, travaux de David Aubin (2007, 2008).

2.1.1 Une approche bottom-up

Le cadre conceptuel revendiqué, premièrement, une approche ‘bottom-up’ qui s’inscrit dans la lignée des travaux de Barrett & Fudge (1981) ou de Hjern & Hull (1982), adoptant une perspective tenant plus d’une *sociologie de l’action publique* (Lascoumes & Le Galès 2007) que d’une vision hiérarchique et légaliste (‘top-down’) du *policy process*⁴⁶. Cette approche *du bas vers le haut* a des implications à la fois sur la démarche de recherche suivie (qui revendique un ancrage empirique fort), sur la vision du monde social et des dynamiques qui y sont inhérentes (qui repose sur l’idée que c’est un problème collectif qui constitue le point de départ de l’action des acteurs), de même que sur le cadre conceptuel en tant que tel (qui prend ce problème collectif comme porte d’entrée de l’analyse des processus d’appropriation des règles). Alors que le premier point, plus méthodologique, sera abordé au chapitre suivant, les deux autres sont discutés au sein de la présente section.

Telle qu’envisagée ici, l’approche ‘bottom-up’ revient à considérer que le point de départ de tout processus d’appropriation des règles est, dans un cas concret, constitué par un problème environnemental que certains acteurs vont parvenir à thématiser, et que c’est ce problème qui doit également représenter le point de départ de l’analyse. En d’autres termes, ce problème incarne la porte d’entrée non seulement de l’action des acteurs, mais également du protocole de recherche proposé pour en rendre compte. Cela signifie que l’analyse est orientée vers (ou plutôt *par*) le problème en question plutôt que par des questions liées au fonctionnement interne de l’appareil politico-administratif ou à une politique publique sectorielle. Pour reprendre une image processuelle, ce n’est plus le *policy design* (disposition spécifique d’un programme politico-administratif) qui forme l’*input* du processus analysé, mais bien le problème collectif tel qu’il s’est, à l’échelle d’un territoire, socialement construit. Une telle porte d’entrée suppose dans un premier temps de reconstruire ce problème et, dans un second temps seulement, de s’intéresser à l’espace social qui gravite autour, au sein duquel une configuration spécifique d’acteurs entrent en interaction et déploient diverses stratégies d’activation des règles⁴⁷.

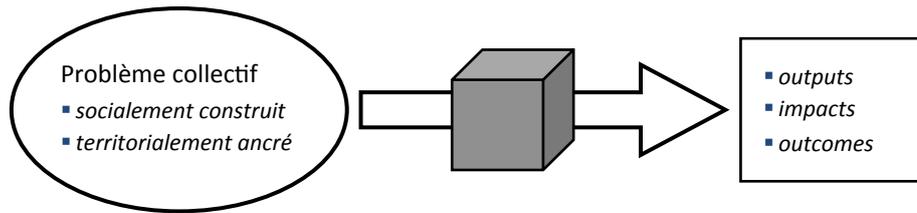
Il s’agit en d’autres termes de percevoir les processus d’appropriation des règles non pas à travers le prisme étroit (sectoriel, vertical, stato-centré) d’un *policy design* général et abstrait, mais tel qu’il se structure autour d’un problème individuel et concret. L’adoption d’une telle perspective me paraît mieux à même d’intégrer les enjeux liés à la *wicked nature* (substantielle) des problèmes environnementaux, dont les approches traditionnelles de l’analyse des politiques publiques peinent à rendre compte (voir à cet égard les travaux cités au point 1.1.1). En entrant *par le bas* en effet, par la réalité du terrain plutôt que par la formulation d’une règle, le caractère hétéroclite des acteurs engagés (étatiques, mais pas seulement), la multiplicité des règles structurantes (qui dépassent les limites sectorielles, institutionnelles ou géographiques de l’action publique), et la diversité des instruments (basés sur l’exercice de la puissance publique, mais également sur la négociation ou les mécanismes de marché) apparaissent nécessairement à l’analyse.

La figure 6 illustre les implications majeures de cet ancrage ‘bottom-up’ en adaptant le processus représenté à la figure 3 :

⁴⁶ L’analyse des politiques est, depuis ses origines, traversée par cette opposition (abordée plus en détail au chapitre premier). Lascoumes & Le Galès (2007 : 14) parlent de perspectives *politiste* et *sociologique*.

⁴⁷ Éléments représentées à ce stade par une boîte noire, ouverte et détaillée par la suite.

Figure 6 : ancrage 'bottom-up' : un problème collectif comme point de départ



(source : propre illustration)

Le problème collectif dont il est question peut être de nature extrêmement variée, lié par exemple à l'exploitation d'infrastructures (entretien d'un réseau communal d'eau potable, rivalité⁴⁸ pour l'accès à l'eau qui y circule), à la protection d'une ressource (taux de pollution élevé en raison de l'utilisation de pesticides) ou à un projet localisé (de développement territorial, de promotion des énergies renouvelables). Ces situations se caractérisent par l'émergence d'un *problème concret, socialement construit et reconnu en raison de circonstances territorialement ancrées*, autour duquel une configuration complexe et dynamique d'acteurs entrent en interaction et poursuivent diverses stratégies. Définie comme telle, la notion de problème revêt donc deux dimensions fondamentales : son caractère territorialement ancré d'une part ; et socialement construit d'autre part.

Il s'agit premièrement d'un *problème concret, lié à des circonstances spécifiques en ce sens qu'elles sont territorialement ancrées* : un réseau communal, un projet localisé, un écosystème. Si les questions généralement et abstraitement thématiques au sein des programmes politico-administratifs, des discours politiques ou des déclarations d'intention ne sont pas sans influence sur la reconnaissance de ces problèmes, elles ne la déterminent jamais totalement. Ainsi que le soulignent Hjern & Hull (1982 : 105), le principe ordonnateur des processus d'appropriation « *is not policy problems as defined and addressed by the 'political system' but policy problems as defined and addressed by relevant societal actors* ». Ce ne sont, en clair, pas les problèmes scientifiquement soulevés (conséquences du changement climatique mises en avant par le GIEC par ex.) ou définis au sein du *policy design* (seuil à partir duquel un écosystème doit être considéré comme pollué par ex.) qui forment le point de départ de l'action des acteurs, mais bien tels qu'ils se construisent sur le terrain, en raison de circonstances qui se déploient à l'échelle d'un territoire.

En reprenant la métaphore du cycle (excursus 2), on peut affirmer que la phase de mise à l'agenda qui précède la programmation (générale et abstraite) d'une politique publique doit toujours se répéter au niveau (individuel et concret) de l'action, *formant un premier mécanisme de filtrage au sein des processus d'appropriation* (répétition du *filtrage initial*, Knoepfel et al. 2006 : 41). Tous les problèmes thématiques au sein des programmes politico-administratifs ne font, en d'autres termes, pas nécessairement l'objet de stratégies de mise à l'agenda au niveau territorialement ancré. Une concentration de polluants qui dépasse le seuil fixé dans la loi ne constituera par exemple, dans une situation spécifique, pas un *problème* tant que certains acteurs ne se seront pas saisi de la question, parvenant à attirer l'attention sur les risques concrets engendrés (sanitaires, environnementaux) ; à l'inverse, une concentration qui ne dépasse pas le seuil légal pourra, dans certains cas, représenter un *problème* parce que certains acteurs auront réussi à rendre plausible la dangerosité de la situa-

⁴⁸ Une *rivalité* désigne une situation de concurrence entre les usagers d'une ressource, lorsque l'usage de l'un compromet/affecte/prétérte l'usage de l'autre (exemple : l'eau retenue dans un barrage hydroélectrique n'est plus disponible pour l'irrigation). Un grand nombre de problèmes environnementaux au sein d'un système ressourciel – et, partant, de rapports sociaux – peuvent être appréhendés à travers ce prisme. Je reviendrai sur les apports de cette grille de lecture ressourcielle au chapitre 3 (point 3.2.1).

tion, à mettre la question à l'agenda. Plusieurs situations sociales légalement considérées comme problématiques ne sont donc jamais thématiques comme telles au niveau individuel et concret, alors que certains problèmes peuvent émerger sans avoir été envisagés au préalable au niveau général et abstrait.

La seconde caractéristique fondamentale du problème est son *caractère socialement construit*. Adoptant en cela une perspective constructiviste, le cadre conceptuel ne considère pas le problème comme un donné objectif existant par lui-même, mais bien comme le produit d'un agencement social dynamique, comme le résultat de luttes autour de sa reconnaissance et de sa définition. Une telle lecture revêt au moins deux implications pour l'analyse. Elle suppose premièrement de reconnaître que l'importance et les conséquences objectives d'un fait ne sont pas le garant de son émergence en tant que problème, et qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre l'existence d'un fait et son érection en problème collectif. Ce qui peut sembler une banalité mérite indéniablement d'être rappelé : les êtres humains et, partant, les acteurs sociaux (publics ou privés) n'agissent pas sur la base d'une réalité objective, reconnue comme telle et partagée par tous, mais sur la base d'une réalité perçue, déformée, réinterprétée. Ainsi que Fritz Scharpf (1997: 60) le souligne, ce n'est pas « *in the real world but in the actor's mental image of the world that the attribution of causes and expected effects must be located* ». Les acteurs ont une certaine perception de ce monde qui les entoure, des ressources (naturelles, infrastructurelles, immatérielles) qui le composent⁴⁹, et leur vision de la composante 'problématique' des faits variera en fonction. L'analyste devra donc, lors de son travail de terrain, veiller à ne pas projeter sur la réalité empirique sa propre vision, c'est-à-dire à bien distinguer ce qui relève de son regard et ce que les acteurs perçoivent effectivement.

Secondement, une telle lecture implique d'envisager la construction d'un problème collectif comme un enjeu politique indissociable de luttes de pouvoir et d'interactions entre acteurs dont, précisément, les visions du monde diffèrent. Certains prônent, quoique sous des formes variables, l'action (typiquement : les organisations de protection de l'environnement, les services environnementaux de l'administration), alors que d'autres défendent le *statu quo* (typiquement : les groupes dont le comportement est perçu comme représentant la cause du problème). Au cours des processus de reconnaissance du problème, les acteurs politico-administratifs n'ont clairement pas le monopole ; au contraire, des jeux souvent complexes se déploient, au cours desquels les différentes visions du monde en présence se confrontent pour acquérir – toujours temporairement – le statut de vision légitime. Toutes les stratégies de mise à l'agenda menées au niveau territorialement ancré ne sont donc pas, loin s'en faut, couronnées de succès. Encore faut-il que les acteurs poursuivant un tel objectif parviennent à imposer *leur* vision.

2.1.2 Une approche néo-institutionnaliste

Le cadre conceptuel s'inscrit, deuxièmement, dans la continuité des courants néo-institutionnalistes qui ont émergé depuis les années 1980 (*néo-institutionnalismes sociologique, historique et économique*, cf. Koelble 1995 ou Hall & Taylor 1997), avec lesquels il partage le postulat d'une influence itérative entre acteurs et institutions : « *'incrusted' ou 'empêtré' dans les [institutions], l'homo institutionnalis adopte des comportements politiques qui sont en adéquation avec les valeurs et les attentes véhiculées par ces [dernières], en même temps qu'il les modifie de manière incrémentale par ses propres décisions et actions* » (Knoepfel et al. 2006 : 100-101). Telles que considérées ici, les institutions sont donc des « *construits sociaux et politiques issues de conflits et de négociations* »⁵⁰, qui « *conduisent à des anticipations des acteurs, à des comportements relativement réguliers et prévisibles* » tout en recouvrant un caractère évolutif (Lascoumes & Le Galès 2007 : 98). Jamais totale-

⁴⁹ Ces ressources étant, également, des *construits sociaux* (voir par ex. Varone 2001, et point 3.2.1 ci-dessous).

⁵⁰ On retrouve en cela une perspective constructiviste, similaire à celle adoptée au point précédent.

ment immuables, elles s'expriment sous des formes plus ou moins formalisées et apparaissent plus ou moins solidement ancrées dans le vécu et l'identité des acteurs.

Cela signifie que l'approche proposée, quoiqu'elle prenne comme point de départ un problème socialement construit et territorialement ancré (point 2.1.1) et place les interactions entre acteurs au cœur de l'analyse (point 2.1.3), n'en reconnaît pas moins l'influence réciproque entre institutions et comportements des acteurs⁵¹. Elle perçoit la nécessité d'interpréter les comportements politiques comme des actions non pas seulement stratégiques, mais également guidées par une série de facteurs exogènes qu'il s'agit de définir et d'identifier. Plus précisément, le cadre conceptuel adopte une posture proche de *l'institutionnalisme centré sur les acteurs* tel que défini par Renate Mayntz et Fritz Scharpf (Scharpf 1997, Mayntz & Scharpf 2001), dont le postulat de départ peut être résumé ainsi :

The approach proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors – individual, collective, or corporate actors, that is – but that these interactions are structured, and the outcomes shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur. (Scharpf 1997: 1)

Outre qu'elle distingue entre acteurs et institutions⁵², cette approche est intéressante en ce qu'elle permet de trouver un équilibre entre des courants qui divergent aussi bien dans leur définition des institutions que dans leurs hypothèses sur l'influence de ces dernières. Basée « *sur un concept étroit des institutions, [elle] considère celles-ci comme des variables pouvant être dépendantes aussi bien qu'indépendantes, et ne leur attribue pas d'effet déterminant* » (Mayntz et Scharpf 2001 : 100). D'après la lecture proposée donc, les facteurs institutionnels forment un contexte « *stimulant, potentialisant ou limitant* » (*Idem*), « *qui autorise ou entrave l'action mais ne la détermine pas* » (*Ibid.* p. 101). L'action collective ne se produit pas en vase-clos, mais s'inscrit dans un contexte institutionnel dont l'influence ne doit toutefois pas être considérée comme mécanique. Celui-ci forme, au contraire, un cadre complexe et dynamique de contraintes et d'opportunités susceptibles de renforcer ou d'affaiblir les acteurs en présence, d'ouvrir ou de fermer des fenêtres pour leur action.

En résumé, l'institutionnalisme centré sur les acteurs repose sur trois points fondamentaux qui s'inscrivent dans la continuité de l'argument développé ici : une vision non déterministe du rapport entre institutions et acteurs ; une conception étroite de la notion d'institutions ; et une représentation du cadre institutionnel en tant que faisceau de contraintes et d'opportunités. Cette section passe ces différents points en revue, en détaillant leurs implications pour l'analyse.

1. Une vision non déterministe du rapport entre institutions et acteurs

Aussi divers puissent-ils être sur certains points, les courants néo-institutionnalistes se rejoignent dans leurs perceptions souvent mécaniques du rapport entre acteurs et institutions, adoptant une vision qui n'est pas sans rappeler le juridisme ou le déterminisme institutionnel dénoncé au chapitre premier (voir par ex. Radaelli et al. 2012 ; Knoepfel 2013). Dans leur article, Radaelli et al. (2012) identifient en particulier quatre limites interdépendantes qui, sans être inhérentes au postulat néo-institutionnaliste, sont apparues dans les pratiques de recherche : un certain déterminisme institutionnel ; l'usage de typologies descriptives dans une perspective explicative ; une difficulté à considérer empiriquement les variables intermédiaires (*policy-level variables*) d'ordre politique (*politics*) ; et,

⁵¹ Il est intéressant de constater, au passage, que l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977), avant même la naissance des courants néo-institutionnalistes, propose une approche d'une similarité confondante. Ces auteurs mettent l'accent sur les « *mécanismes régulateurs assurant l'intégration des comportements des acteurs* » (p. 96) – ce qui, au final, correspond aux *institutions* –, en soulignant que ceux-ci constituent à la fois « *des contraintes qui, à un moment donné, s'imposent à tous les membres d'une organisation[, et] le produit de rapports de force et de marchandages antérieurs* » (p. 107).

⁵² Distinction qui n'est, terminologiquement, pas toujours évidente au sein de la science politique (notion d'institutions politiques par ex.) ou de l'économie institutionnelle (notion de *CPR institutions* chez Ostrom 1990 par ex.), au sein desquelles des acteurs se retrouvent parfois désignés par le terme 'institutions'.

cela découle des précédentes, une absence d'identification des mécanismes qui expliqueraient un éventuel effet des institutions sur les résultats de l'action collective.

L'institutionnalisme centré sur les acteurs comme les approches passées en revue au chapitre premier (figure 5) s'inscrivent en porte-à-faux avec ces tendances. Il refuse un tel déterminisme en considérant que le cadre institutionnel « *n'englobe pas tous les types d'action, ni tous les facteurs pertinents pour l'action, et ne détermine pas entièrement non plus l'action* » (Mayntz & Scharpf 2001 : 104). D'autres variables et logiques entrent en jeu, que ce soit au niveau exogène (contextes socio-économique, culturel, technologique au sein duquel les institutions s'inscrivent) ou endogène (*policy-level variables* telles que celles identifiées au point 2.1.3), et l'analyse ne saurait négliger d'en rendre compte. En entrant en interaction, ces différents éléments viennent relativiser et complexifier le caractère structurant du contexte institutionnel, plaidant pour ne pas lui attribuer *ex ante* un effet déterminant. Loin d'être mécanique et automatique, l'influence des institutions sur le comportement des acteurs représente au contraire une question de recherche à part entière, qui doit dans chaque cas être soumise à l'analyse empirique.

2. Une définition étroite de la notion d'institutions

D'une manière générale, le concept d'*institutions* représente « *a shorthand term to describe the most important influences on those factors that in fact drive our explanations – namely, actors with their orientations and capabilities, actor constellations, and modes of interaction* » (Scharpf 1997 : 39). En tant que tel, il désigne donc un éventail varié d'influences allant des règles juridiques formelles aux pratiques et routines de la vie quotidienne, normes sociales et symboliques, éléments cognitifs, etc. L'éventail est d'autant plus large que les différents courants néo-institutionnalistes ne s'accordent pas sur une conceptualisation unique, adoptant des perspectives plus ou moins inclusives. Dans ce contexte, le problème principal ...

... with the new institutionalist approach is its definition of what counts as institutional. By incorporating values and norms as part of institutions, they include too many aspects of political life under one category. The resulting amalgam of processes appears to explain change under the rubric of institutions, but in reality it disguises the variety of interactions and causal mechanisms that occur between the contrasting elements of the political system. (John 1998: 64)

L'institutionnalisme centré sur les acteurs part d'un constat similaire en soulignant que, à trop vouloir élargir le concept d'institutions, le risque est important de retomber dans une perspective déterministe et d'en arriver à une forme de raisonnement tautologique quant à leur caractère structurant. Celui-ci devient en effet difficilement contestable lorsque les facteurs exogènes influençant les comportements des acteurs sont définis de telle manière à ce que ces derniers se retrouvent privés de toute latitude, de toute autonomie dans l'action. Décrire les institutions revient alors à décrire les comportements des acteurs, et la distinction conceptuelle entre les deux éléments perd tout son sens. Pour être analytiquement utile, la notion doit donc être suffisamment étroite pour permettre de considérer l'action des acteurs comme une variable autonome et analyser dans un cas concret le caractère structurant de tel ou tel facteur institutionnel.

Dans la lignée de Scharpf (1997 : 38) ou du cadre d'analyse des RIR (Knoepfel et al. 2007, Gerber et al. 2009), l'approche proposée restreint dès lors le concept d'institutions au *système de règles publiques au sein duquel s'inscrivent les acteurs*. Cela ne revient pas à nier le caractère potentiellement structurant d'autres éléments 'institutionnels', mais simplement à ne pas les placer au cœur de l'analyse afin de privilégier une focale sur les éléments endogènes à l'action (*les policy-level variables*). Outre qu'il permet de circonscrire l'analyse, un tel positionnement apparaît tout particulièrement justifié dans le cadre d'une thèse qui vise à comprendre les processus d'appropriation des règles structurant l'action collective dans le domaine environnemental.

Plus en détail, en combinant une lecture juridique du droit objectif (*jus* et *lex*)⁵³ et le concept de *régime institutionnel* (système régulateur et politiques publiques)⁵⁴, le cadre conceptuel définit les institutions *comme l'ensemble des règles et principes juridiques d'ordre général et abstrait qui, vis-à-vis d'un problème collectif donné, revêtent un caractère structurant pour l'action des acteurs*. Deux niveaux institutionnels – qui s'inscrivent dans des contextes (politique, socio-économique, culturel, technologique) plus larges dont il ne sera pas question dans la présente thèse – sont plus particulièrement identifiés (cf. figure 7 ci-après) :

- le contexte institutionnel général (*jus*) regroupe des règles et principes juridiques transversaux, d'ordre constitutionnels ou non, qui sont immanents au contexte au sein duquel le problème s'inscrit (principes de la bonne foi, de la proportionnalité, de l'égalité de traitement, règles transversales de procédure, etc.) ;
- le contexte institutionnel spécifique (*lex*) regroupe l'ensemble des règles générales et abstraites spécifiques au problème, appartenant soit au corpus des politiques publiques (composantes institutionnelles et substantielles)⁵⁵, soit au système régulateur (droit de propriété).

A noter que si, comme le cadre d'analyse des RIR, cette conceptualisation reconnaît le caractère multisectoriel et multi-niveaux des règles pertinentes, de même que l'importance des droits de propriété, elle diverge sur trois points fondamentaux. Elle n'adopte pas une porte d'entrée ressourcielle, mais centrée sur un problème collectif (qui peut concerner plusieurs ressources) ; elle ne suppose pas de réaliser un catalogue exhaustif des règles (exercice souvent fastidieux), mais s'intéresse à celles qui se révèlent effectivement pertinentes ; elle considère enfin que seules les règles générales et abstraites font partie du régime institutionnel, les *outputs* des politiques publiques, contrats entre acteurs, ou autres formes d'arrangements individuels et concrets figurant à un second niveau (*arrangement de régulation localisé*, j'y reviendrai).

3. Un système de contraintes et d'opportunités

Les approches juridiques et sociologiques abordées au chapitre premier convergent pour considérer les règles non pas seulement en tant que contraintes, mais également en tant qu'opportunités que les acteurs peuvent mobiliser à des fins spécifiques – une tendance que traduisent bien des expressions telles que '*jeu avec la règle*' ou '*usage social du droit*' (cf. figure 5). L'institutionnalisme centré sur les acteurs, adoptant en cela une perspective proche d'un néo-institutionnalisme historique qui considère que les institutions « *affectent les préférences et l'identité des individus en même temps que ceux-ci les exploitent d'un point de vue stratégique* » (Knoepfel et al. 2006 : 102), part d'un principe similaire. Cette double nature figure au cœur du cadre conceptuel proposé, qui considère les règles générales et abstraites non plus en tant qu'*input*⁵⁶, mais comme un contexte institutionnel structurant qui forme, précisément, un cadre de contraintes et d'opportunités.

Le premier élément (*règle comme contrainte*) suppose de reconnaître le caractère structurant des institutions tout au long des processus étudiés, de même que les boucles de rétroaction qui peuvent survenir à chaque étape (cf. figure 7 ci-après). Cet aspect se traduit en particulier sur deux plans. D'un côté, le contexte institutionnel façonne en profondeur les préférences et les perceptions des acteurs, à la fois aux niveaux de la construction du problème, des processus en tant que tels (va-

⁵³ Distinction apportée par les courants juridiques abordés au chapitre premier (point 1.2.3).

⁵⁴ Abordé, également, au chapitre premier (point 1.1.1).

⁵⁵ Cette distinction reprend la dialectique autour des dimensions substantielles et institutionnelles des politiques publiques (voir par ex. Knoepfel et al. 2006), qui n'est pas sans rappeler la distinction juridique entre aspects matériels et formels : alors que la première se réfère au contenu (à la *substance*, à l'objet) d'une politique publique, la seconde désigne ses éléments formels et procéduraux, souvent considérés – à tort – comme techniques et secondaires.

⁵⁶ Ainsi que le font traditionnellement les études de la mise en œuvre (figure 3 et 4).

riables endogènes) et des *outputs* qui en sont issus ; il touche l'identité même des acteurs, influence leur manière de rendre intelligible le monde qui les entoure. D'un autre côté, les règles se révèlent également plus directement structurantes en raison du caractère obligatoire que leur assignent les acteurs (on décide de ne pas faire quelque chose « *parce que c'est interdit* »). Plus que d'une contrainte objective et absolue, c'est donc d'une contrainte relative dont il s'agit, qui n'existe qu'à travers la signification *subjective* qu'accordent les acteurs aux règles – Lochak (1989 : 6) parle « *d'effets symboliques du droit* », qui passent par le biais des « *représentations liées à l'existence ou au contenu des règles* » (lire le large extrait cité au point 1.2.3).

Ce caractère structurant ne doit en revanche jamais être (sur)estimé *a priori*. Il s'agit, encore une fois, de ne pas « *voir déterminisme là où il n'y a que contrainte* » (Crozier & Friedberg 1977 : 111). Car toute stabilisatrice des attentes qu'elle soit, une règle constitue toujours une *source d'incertitude artificielle* (*Ibid.*, p. 88, 453), implique toujours une marge de liberté dont les acteurs peuvent (ou non) se saisir. Je considère en ce sens qu'il existe objectivement toujours – au-delà des lacunes (ce qui n'est pas régulé) et incohérences (contradictions)⁵⁷ – *une marge de manœuvre inhérente à la règle*, qui provient du fait que sa seule existence ne suffit pas à assurer sa transposition sur le terrain. Certains acteurs perçoivent cette marge de manœuvre, d'autres non, certains s'en saisissent, d'autres non mais, au final, l'application (ou non) d'une règle résulte toujours de l'interaction de choix plus ou moins contraints, de processus complexes plus ou moins conflictuels.

Envisagée comme telle, toute règle devient donc une opportunité dont les acteurs peuvent ou non se saisir (*règle comme opportunité*). Ainsi que l'illustre bien l'idée d'*activation* (Aubin 2007, 2008), c'est au sein même des processus d'appropriation, et pas à l'extérieur, que les institutions jouent un rôle déterminant. La seule existence d'une règle ne revêt qu'un impact diffus sur le monde réel si aucun acteur n'est intéressé à en faire un usage concret⁵⁸ – c'est-à-dire, précisément, à l'*activer*. Une telle affirmation vaut à mon sens pour les deux niveaux institutionnels identifiés, soit aussi bien pour les principes généraux issus du *jus* que pour les règles plus spécifiques de la *lex*. Les uns et les autres devront, dans un cas concret, être *effectivement activés* pour déployer pleinement leurs effets. Du moment que tel n'est pas le cas, que personne (fut-ce un juge) ne les invoque sur le terrain, les principes de proportionnalité ou de bonne foi n'auront pas plus d'influence que, par exemple, le Plan directeur cantonal sur la situation décrite à la figure 3 (où, en l'absence d'une activation expresse de la règle interdisant l'enneigement artificiel avant le 1^{er} novembre, celle-ci ne revêt qu'un effet bien limité sur le monde réel).

Synthèse

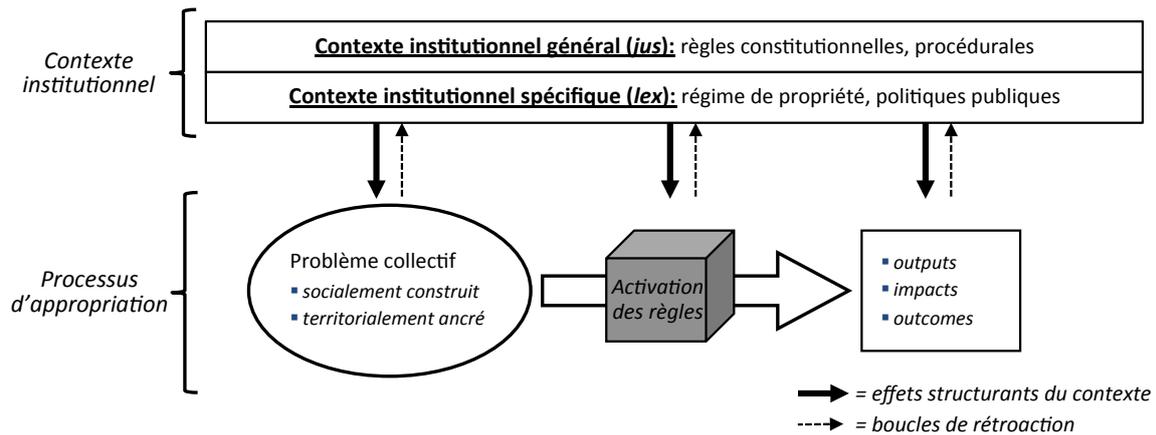
En résumé, l'ancrage néo-institutionnaliste retenu perçoit les institutions (définies comme un système de règles publiques d'ordre général et abstrait) non pas seulement en tant que contraintes, mais également comme autant d'opportunités dont les acteurs pourront ou non se saisir. Entre les influences de la règle et les *outputs* de l'action collective s'intercale donc une variable intermédiaire liée aux *stratégies d'activation* de ces règles, qui constituent l'élément central autour duquel se structure l'ouverture de la boîte noire.

La figure 7 résume les différentes implications de cet ancrage néo-institutionnaliste sur le cadre conceptuel, permettant de faire un pas de plus dans la construction de celui-ci :

⁵⁷ Marge de manœuvre « *en dehors* » des règles, au sens où l'entend de Buren (2013 : 303-304).

⁵⁸ Ainsi que l'exprime bien Bruno Dente (2009 : 36) : « *the mere existence of a legal rule does not make any impact in the policy process if nobody is willing to use it* ».

Figure 7 : ancrage néo-institutionnaliste : des processus inscrits dans un contexte institutionnel



(source : propre illustration)

2.1.3 Une approche centrée sur les acteurs

Le cadre conceptuel adopte, et c'est là son troisième 'pilier', un schème actantiel (Berthelot 1990 : 76). Celui-ci place les acteurs et leurs interactions au cœur de l'analyse, reconnaissant le caractère à la fois intentionnel, opportuniste et stratégique de leur action (excursus 6) sans négliger toutefois son caractère structuré et situé (point 2.1.2). Autour des problèmes environnementaux se structurent ainsi des configurations complexes et dynamiques d'acteurs aussi bien publics que privés, dont l'interaction des comportements stratégiques constitue le cœur du schéma explicatif proposé (et dont l'identification forme dès lors une question empirique fondamentale). L'adoption d'un schème actantiel suppose en ce sens de considérer les structures de compensation, de négociation et de compromis qui se mettent en place, de même que la créativité institutionnelle parfois inattendue dont peuvent faire preuve, *in situ*, les acteurs. La mise en œuvre n'est alors plus tant perçue comme un processus (mécanique et linéaire) de transposition de règles générales et abstraites que comme un processus d'appropriation (plus complexe, hétérogène et éclaté) au cours duquel ces règles sont ajustées, adaptées et reformulées. De ces processus résultent, en clair, un second mécanisme de filtrage entre la règle et l'action (après le filtrage initial mentionné au point 2.1.1), assimilable à un filtrage d'ajustement tel qu'identifié par Knoepfel et al. (2006 : 41) au stade de la programmation.

Excursus 6 : des acteurs empiriques ; intentionnels ; opportunistes et stratégiques

L'adoption d'un schéma explicatif centré sur les acteurs et leurs interactions nécessite, immanquablement, de mener une réflexion sur la notion même d'*acteur*. Qui sont-ils ? Comment raisonnent-ils ? Que font-ils et pourquoi ? Sans nécessairement proposer une exégèse détaillée de la question, ni prendre position de manière tranchée dans la confrontation entre individualisme méthodologique, interactionnisme ou holisme radical – cela dépasserait l'ambition de cette thèse –, il s'agit plus modestement de clarifier les prémisses qui sous-tendent la conception retenue. En s'inspirant de travaux à la fois sociologiques et politologiques (en particulier Crozier & Friedberg 1977, Friedberg 1997, Scharpf 1997, Knoepfel et al. 2006), le cadre conceptuel défend une vision des acteurs en tant qu'unités d'analyse issues de l'empirie (premier élément), reconnaissant à la fois l'intentionnalité de leur action (deuxième élément) et la dimension opportuniste et stratégique de leur comportement (troisième élément).

Des acteurs *issus de l'empirie*, tout d'abord, parce que leur mise en évidence ne constitue pas un donné théorique mais bien « *une question de fait, ce qui veut dire que cela devient une question de recherche* » (Friedberg 1997 : 209). Concrètement, un acteur accède à un tel statut « *par sa simple appartenance au champ étudié, dans la mesure où l'on peut montrer que son comportement contribue à structurer ce champ* » (*Idem*). Dans le cas des processus d'appropriation étudiés ici, tout individu ou agrégation d'individus concerné par le problème constitue donc un acteur potentiel, indépendamment de la question de savoir s'il a adopté ou non un comportement actif ; la passivité d'un acteur, qu'elle soit volontaire ou subie, constitue un comportement tout aussi pertinent pour l'analyse (Knoepfel et al. 2006 : 47). Définie comme telle, la notion d'*acteurs* peut désigner aussi bien des individus (un ou une ministre, un ou une expert-e) que des agrégations (section d'une administration, personne morale)⁵⁹. Le niveau d'analyse pertinent – entité dans sa globalité (association, département) ; sous-division de cette entité (l'assemblée générale ; un Service en particulier) ; voire individu bien précis (le ou la président-e ; tel ou telle chef-fe de Service) – constitue, là encore, une question empirique. Dans tous les cas, le groupe social identifié devra remplir deux conditions pour pouvoir être considéré comme acteur : il devra, d'une part, afficher une certaine homogénéité interne (« *quant aux valeurs et aux intérêts qu'il défend et quant aux objectifs concrets qu'il poursuit* », Knoepfel et al. 2006 : 45) ; et, d'autre part, posséder « *a capacity for intentional action at a level above the individuals involved* » (Scharpf 1997 : 52).

Ce présupposé d'*intentionnalité* constitue la deuxième prémisse retenue. L'acteur est considéré comme intentionnel dans la mesure où son comportement ne pourra jamais être réduit « *à sa dimension instrumentale et utilitariste* » (Friedberg 1997 : 211), « *à une fonction, à un rôle ou à d'autres types d'assignation* » (Knoepfel et al. 2006 : 48). Il sera, au contraire, toujours doté d'une (certaine) capacité d'action, d'une (certaine) intelligence d'ajustement, d'une (certaine) rationalité, tout en ayant « *rarement des objectifs clairs et encore moins des projets cohérents* » (Crozier & Friedberg 1977 : 55). Les espaces sociaux structurés autour d'un problème collectif se composent ainsi d'acteurs ...

... qui pensent, même s'ils n'ont pas toutes les données ; qui ont des intentions même s'ils ne parviennent pas toujours à leurs fins ; qui sont capables de choix ne serait-ce qu'intuitivement ; et qui peuvent s'ajuster intelligemment à une situation, ou du moins à la cognition (perception) qu'ils en ont et déployer leur action en conséquence. En un mot, nous n'avons affaire ni à des surhommes hyperrationnels et souverains, ni à des éponges qui absorbent les normes extérieures. (Friedberg 1997 : 207)

⁵⁹ Ce que Fritz Scharpf (1997 : 52) désigne par le terme de « *composite actors* ».

Une telle perspective ne revient ni à nier l'influence du contexte institutionnel, ni à interpréter les acteurs comme des êtres purement rationnels, maximisateurs et omniscients – loin s'en faut. Elle suppose en revanche de reconnaître leur capacité à exploiter, en déployant des stratégies et en réalisant des choix, les espaces de liberté ou les marges d'appréciation que leur laissent les règles structurant leur comportement. En clair, les « *acteurs individuels ou collectifs [ne se réduisent jamais] à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose 'le système', disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres* ». (Crozier & Friedberg 1977 : 29). Ils sont dotés d'une créativité institutionnelle (Laesslé et al. 2013), d'une capacité de bricolage (Friedberg 1977) bref, d'une imagination parfois surprenante.

Cela me mène à la troisième dimension identifiée, qui a trait au caractère à la fois opportuniste et stratégique du comportement des acteurs :

- *Opportuniste*, premièrement, parce que les acteurs chercheront toujours à exploiter les 'zones grises' inhérentes à leur environnement, à saisir les « *opportunités qui s'offrent à [eux] dans le cadre des contraintes qui sont les [leurs]* » (Crozier & Friedberg 1977 : 46). Il s'agira, dès lors, toujours d'étudier et de comprendre leur comportement « *comme une adaptation active et raisonnable à un ensemble de contraintes et d'opportunités perçues dans leur contexte d'action* » (Friedberg 1997 : 56).
- *Stratégique*, secondement, parce que le comportement d'un acteur sera toujours référé à des fins (Berthelot 1990 : 80), et reposera sur des hypothèses quant au monde et aux acteurs qui l'entourent (« *concernant leurs identités, leurs intérêts, leurs désirs, leurs projets* », Friedberg 1997 : 208). Ce caractère 'référé à des fins' ne revient pas à teinter le comportement des acteurs d'utilitarisme ou de rationalisme, mais simplement à souligner à quel point ces derniers se soucient des conséquences de leur action. En résumé, si leurs objectifs sont rarement clairs, stables ou cohérents, si leur rationalité est toujours 'limitée' et 'située', et si leur comportement ne peut jamais être réduit à une dimension instrumentale, leur action n'en a pas moins toujours un *sens* qu'il s'agit de déchiffrer.

Le schème actantiel et la conception de l'acteur détaillée ci-dessus s'accordent bien avec une analyse en termes de *jeux*, qui suppose de placer les interactions entre acteurs au cœur du schéma explicatif. Tout phénomène social peut, d'après une telle perspective, être appréhendé comme *le résultat de jeux auxquels se livrent les acteurs évoluant autour d'un problème*. Si une telle image est célèbre au sein des approches économiques, et en particulier de la fameuse *théorie des jeux*⁶⁰, ce n'est pas dans la lignée de cette discipline que s'oriente l'ancrage théorique retenu. Ces approches s'intéressent en effet trop souvent à des situations fictives sans correspondance avec le monde réel, introduisant des distinctions parfois fertiles théoriquement mais qui ont vite fait de s'estomper en pratique (ten Heuvelhof et al. 2009 : 8). L'idée d'une rationalité unique et utilitariste perçue en termes de maximisation des intérêts économiques, de même que le présupposé d'un acteur omniscient qui formerait ses préférences de manière claire et hiérarchisée et réaliserait sur cette base des choix pleinement informés me semblent – ainsi que cela ressort de l'exkursus 6 – totalement déconnectés de la réalité. La richesse et la diversité du monde empirique sont au contraire infinies, et ne se laissent que difficilement traiter au sein de modèles mathématiques et rationalistes valables *ceteris paribus* (toute chose n'étant jamais, dans le monde réel, égale par ailleurs).

⁶⁰ Le cœur de la théorie des jeux consiste à proposer une analyse matricielle formalisée permettant de modéliser et de calculer les issues de différents types de jeu (dont le dilemme du prisonnier constitue, sans nul doute, le plus célèbre et le plus souvent mobilisé). Pour plus de détail, voir par ex. Scharpf (1997).

Cela ne signifie pas, pour autant, que la métaphore du *jeu* doive être écartée. Quoiqu'elle ait souvent été associée à des modélisations et à des approches mathématiques complexes, de même qu'aux présupposés de rationalité et d'omniscience, l'image du jeu a également été mobilisée de manière convaincante au sein d'approches plus nuancées issues de la sociologie (voir par ex. Crozier & Friedberg 1977, Bourdieu 1990) ou de la science politique (voir par ex. Bardach 1977, Scharpf 1997, Knoepfel et al. 2006). Moins formalistes, s'inscrivant souvent en porte-à-faux avec les présupposés susmentionnés, ces différents travaux démontrent que, pour profiter de la métaphore, « *empiricists neither need to become mathematicians nor need they assume actors who are omniscient or have at least unlimited computational capacities* » (Scharpf 1997 : 6). L'idée est, plus simplement, d'être prêt à partir du principe que la notion de jeu puisse servir ...

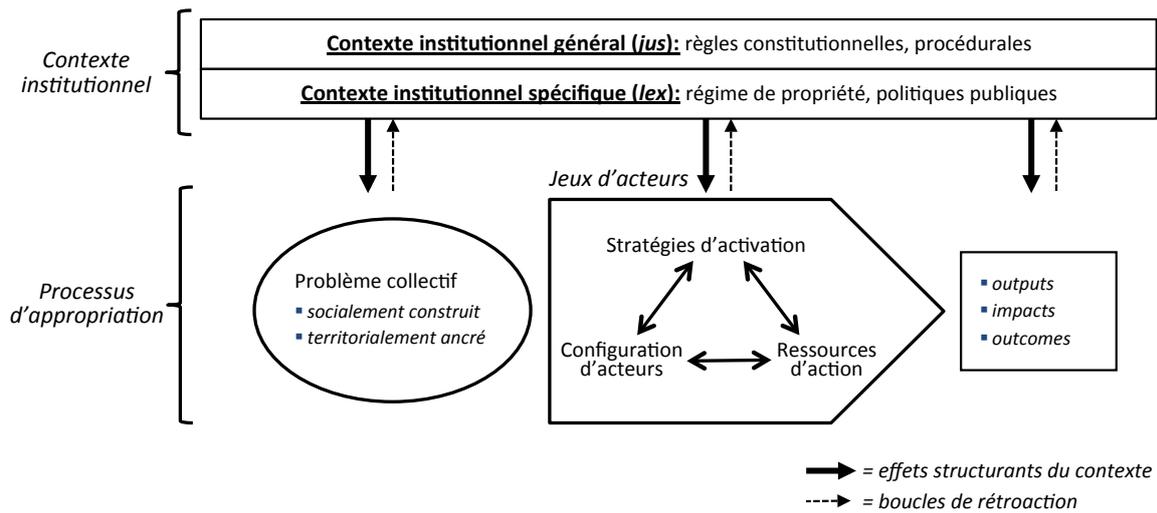
... as a master metaphor that directs attention and stimulates insight. It directs us to look at the players, what they regard as the stakes, their strategies and tactics, their resources for playing the rules of play (which stipulates the conditions for winning), the rules of "fair" play (which stipulate the boundaries beyond which lie fraud or illegitimacy), the nature of the communications (or lack of them) among the players, and the degree of uncertainty surrounding the possible outcomes. (Bardach 1977: 56)

L'intérêt analytique de la notion ne se situe donc, au sein de ces approches, pas tant dans une perspective matricielle formelle et rigoureuse que dans le cadre général d'attention et d'interprétation qu'elle offre pour appréhender le monde empirique (Scharpf 1997 : 7). Bien plus qu'une image, le jeu représente « *un mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir* » (Crozier & Friedberg 1977 : 113). L'idée même de jeu suppose, en ce sens, de replacer une dimension politique au cœur de l'analyse, de mettre en évidence cette « *nasty and dark side of politics* » que les approches en termes de gouvernance s'étaient précisément attelées à occulter⁶¹. Car c'est à un jeu stratégique pas nécessairement amusant ou récréatif auquel se livrent les acteurs – ce qui ne revient, toutefois, pas à dire que le jeu n'en vaille parfois pas la chandelle, ne comporte pas certains aspects qui motivent les acteurs à s'engager (des termes tels que *bricolage* ou *créativité* en témoignent). Il n'en demeure pas moins que ces jeux désignent, au final, des gagnants et des perdants, sont souvent marqués par des tentatives de manipulation ou de tricherie, des inégalités entre les joueurs, des relations conflictuelles. Des actions parfois violentes (ne serait-ce que symboliquement) sont menées, des règles contournées, des coalitions contre nature conclues pour isoler un adversaire.

Or l'image du jeu permet précisément, et c'est là son intérêt majeur, de donner sens à de telles actions, de les intégrer et de les articuler au sein d'une conceptualisation cohérente. Plus en détail, cette conceptualisation s'organise autour des trois variables centrales que sont la configuration des acteurs en présence (*qui sont les joueurs ? quelles alliances forment-ils ?*) ; leur dotation respective en ressources d'action (*quelles cartes ont-ils en main ?*) ; et le comportement stratégique qu'ils adoptent (*quelles cartes jouent-ils et à quelles fins ?*). En d'autres termes, l'image mène un pas plus loin dans la construction du cadre conceptuel, en décomposant autour de trois variables endogènes la boîte noire que constituait jusqu'à présent les processus d'appropriation des règles (figure 8).

⁶¹ Pour reprendre les termes de Voss & Bornemann (2011 : 7). Voir l'exercice 1 sur ces questions.

Figure 8 : ancrage actantiel : une ouverture de la boîte noire autour de la notion de jeux d'acteurs



(source : propre illustration)

1. Configuration d'acteurs⁶²

Un jeu n'a de sens qu'à travers les joueurs qui s'y engagent, dont l'identité et les interactions revêtent une influence considérable. Il en va de même des processus d'appropriation des règles. La notion de *configuration d'acteurs* désigne ces joueurs, soit l'ensemble des acteurs qui s'inscrivent au sein de l'espace social délimité par le problème socialement construit et territorialement ancré (point 2.1.1). Contrairement à la vision étroite privilégiée par les études de la mise en œuvre, la lecture proposée part du principe que la compréhension des processus d'appropriation nécessite une perspective élargie, reconnaissant la diversité des acteurs engagés et transcendant les périmètres sectoriels des politiques publiques. Dans la lignée des approches mettant en dialogue mise en œuvre et gouvernance (O'Toole 2000, Robichau & Lynn 2009, Hill & Hupe 2009), la notion de *configuration d'acteurs* reconnaît donc l'existence de sources de pouvoir multiples, émanant d'un large éventail d'acteurs. Les acteurs publics n'ont le monopole ni de la construction du problème, ni de l'action collective mise en place pour y faire face, et des analyses limitées aux seules interactions intervenant au sein de l'appareil politico-administratif apparaissent insuffisantes.

L'enjeu n'est pas, ce faisant, de nier l'importance de l'Etat et de ses interventions dans la société, mais bien de contrebalancer une perspective verticale et centrée sur les acteurs étatiques. Comme le soulignent Lascombes & Le Galès (2007 : 15), il s'agit d'effacer une vision ...

... stato-centrée des politiques publiques [...] au profit de ce que nous appellerons une *sociologie de l'action publique* [qui], tout en prenant en compte une grande diversité d'acteurs et de formes de mobilisation, [...] n'en reconnaît pas moins l'importance de la dimension politique et s'interroge sur la recomposition de l'Etat.

⁶² Certains auteurs parlent de *constellation* (Scharpf 1997) ou de *réseau* (par ex. Klijn et al. 1995) d'acteurs. Dans leurs grandes lignes, ces différents termes peuvent être considérés comme synonymes.

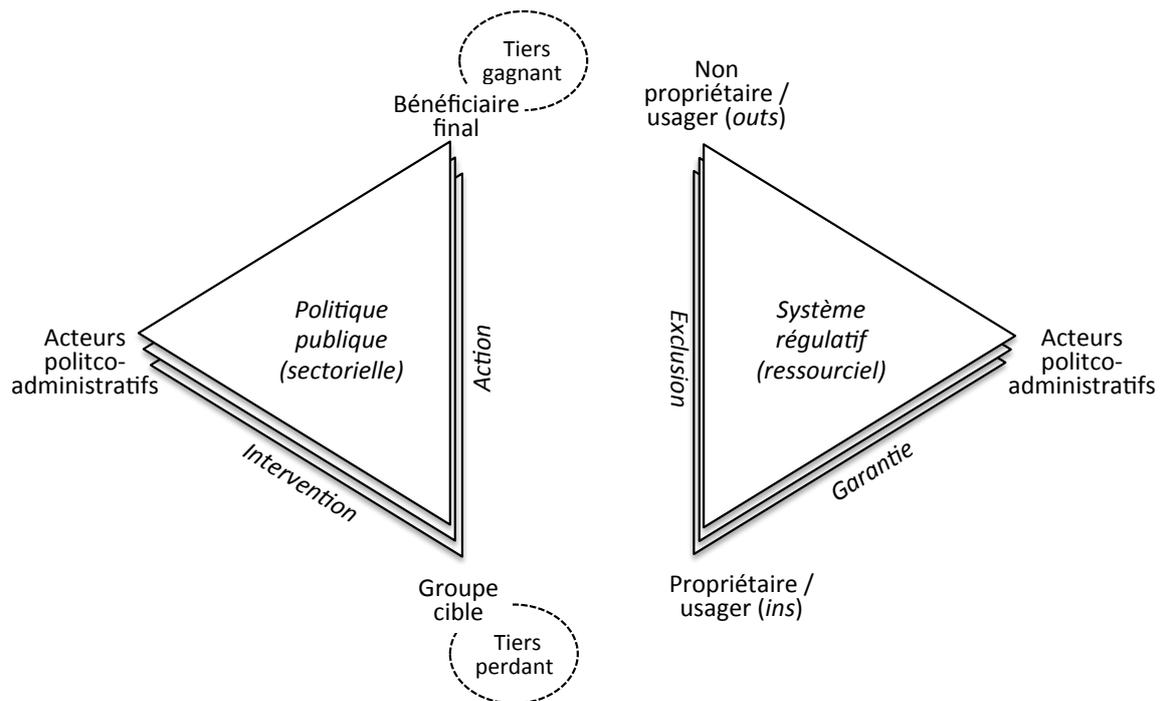
Les acteurs engagés pourront aussi bien appartenir au secteur public (acteurs politico-administratifs ou judiciaires) que s'inscrire au sein des sphères privée (entreprises, particuliers), associative (associations à but non lucratif, ONG) ou communautaire (*CPR-institutions*, Ostrom 1990). S'ils peuvent être les mêmes que durant les phases antérieures (mise à l'agenda, programmation), tel n'est pas nécessairement le cas. Au contraire, certains acteurs directement touchés par un problème n'apparaissent que plus tard alors que d'autres, peu concernés par le niveau plus local, s'effacent une fois la phase de programmation achevée.

Dans tous les cas, l'identification de ces acteurs constitue une question éminemment empirique, qui ne peut (et ne doit) être tranchée *ex ante* (excursus 6). La reconstruction de la configuration d'acteurs suppose, à partir du problème qui forme le point de départ de l'analyse, un inventaire inductif de leurs rôles, positionnements et interactions (Hjern & Hull 1982 : 110). Leurs positions ne sont jamais aléatoirement distribuées, mais dépendent du contexte socio-économique, de circonstances spécifiques au cas, des règles générales et abstraites qui forment le contexte de leur action. Certains auront été ciblés ou seront lésés par une politique publique, d'autres non, certains seront détenteurs de droits sur un service issu d'une ressource, d'autres auront été exclus du cercle des usagers, etc. En ce sens, la configuration d'acteurs n'est pas indépendante du contexte institutionnel (i.e. des règles du jeu, pour reprendre la métaphore), dont on retrouve là le caractère structurant (point 2.1.2).

Si le nombre d'acteurs est potentiellement illimité, les catégories à disposition pour en rendre compte ne le sont pas. A une dichotomie réductrice opposant promoteurs et réfractaires au changement, je préférerais une approche triangulaire fondée sur le *modèle de causalité* inhérent à toute politique publique (Knoepfel et al. 2006 : 63). Ce *triangle de base* distingue, pour chaque politique sectorielle, les *acteurs politico-administratifs* (en considérant la plus petite unité d'analyse possible plutôt que l'Etat comme entité homogène et surplombante), les *groupes cibles* (dont le comportement est visé par la politique publique en question), les *bénéficiaires finaux* (qui subissent le problème), et les *tiers gagnants ou perdants* (qui, sans être directement ciblés, voient leur situation modifiée). A ce triangle défini par une politique publique s'en superposent d'autres, définis par d'autres politiques sectorielles d'une part, et par le système régulateur d'autre part (attribution des droits de propriété et d'usage sur les biens et services issus d'une ressource). Dans la lignée d'Aubin (2007 : 79), une approche triangulaire similaire peut être appliquée à l'analyse des règles issues du système régulateur. Dans ces cas, le triangle s'articule autour des acteurs politico-administratifs (qui jouent un rôle de garant et d'arbitre), des ayants droit (acteurs propriétaires ou usagers, *ins*) et des exclus (non propriétaires ou usagers, *outs*).

En raison de la *wicked nature* des problèmes environnementaux (point 1.1.1), ce n'est souvent pas un mais bien plusieurs triangles qui déterminent, dans un cas concret, les positions des acteurs en présence (cf. figure 9). Cela permet à un acteur désavantagé par sa position au sein d'une configuration (d'une politique publique sectorielle par ex.) de tenter de tirer profit d'une position plus favorable au sein d'une autre configuration (système régulateur par ex.). Une attention particulière sera donc portée, dans l'analyse, à la superposition de ces différents triangles.

Figure 9 : triangles des acteurs (politiques publiques et système régulateur)



(source : adapté de Knoepfel et al. 2006 : 63 et Aubin 2007 : 79)

2. Ressources d'action

Tout jeu repose sur l'attribution d'un certain capital aux acteurs (de l'argent virtuel, des cartes), soit d'une capacité d'action dont la répartition initiale peut être équitable (au Monopoly par ex.) ou non (au Jass par ex.). Les joueurs se positionnent ensuite les uns par rapport aux autres en entrant dans des relations de pouvoir, d'échange et de négociation, généralement dans le but de gagner la partie. En suivant la métaphore du jeu donc, les relations entre acteurs sont nécessairement des relations de pouvoir (Crozier & Friedberg 1977 : 64), et l'analyse de l'action collective « *needs to be grounded in an extensive consideration of the nature of power in the state* » (Hill 2005 : 13).

La question du pouvoir et, plus particulièrement, de sa répartition, constituent des problématiques classiques de la science politique et de l'analyse des politiques publiques, qui ont vu s'opposer des hypothèses variées et le plus souvent antagonistes quant à son degré de concentration (élitisme, corporatisme, pluralisme). A cet égard (voir Hill 2005 : 50 par ex.), l'opposition la plus marquée se décline entre les approches pluralistes qui perçoivent le pouvoir comme fragmenté et réparti de manière plutôt égalitaire, et une variété de courants qui considèrent qu'il se concentre entre les mains de petits groupes dominants (les élites politiques, économiques, culturelles). Sans entrer en détail dans des débats épistémologiques et philosophiques au demeurant passionnants, la présente thèse adopte une position intermédiaire qui, dans la lignée de Michael Hill (2005 : 50), peut être qualifiée de « *very unbalanced pluralism* » : elle reconnaît l'existence de sources de pouvoir multiples tout en insistant sur le caractère fondamentalement inégalitaire de sa répartition. Tout comme l'identification de la configuration d'acteurs, la répartition du pouvoir constitue en ce sens une question déterminée par l'empirie, jamais totalement prédéterminée par des logiques structurelles (fussent-elles des logiques de classes, de corporations, de genres).

Plus concrètement, la notion de pouvoir implique que, « *du fait de leur situation sociale, les acteurs n'ont pas les mêmes 'capacités stratégiques'* » (Crozier & Friedberg 1977 : 76). Ils se caractérisent par des capacités d'action variables qui déterminent des équilibres fragiles, en évolution permanente. Or, comme le souligne Boyer (2003 : 173), toute la difficulté pour l'analyste provient du fait que ces équilibres ne se laissent que difficilement appréhender :

On sait le problème que rencontrent les chercheurs en sciences sociales lorsqu'ils entendent cerner, voire mesurer, un indicateur du pouvoir d'un groupe ou d'un acteur, grandeur qui s'exprime sous la forme de relations qualitatives et non pas strictement quantitatives.

Quoiqu'il n'ait suscité qu'un intérêt limité au sein de l'analyse des politiques publiques (Dente 2009) et que sa définition demeure souvent confuse (Blin 2005), le concept de *ressources d'action* (RA) apparaît particulièrement utile à cet égard. Il permet en effet de rendre compte et de mesurer *qualitativement* des capacités d'action variables – soit, précisément, de décomposer l'agrégat abstrait et difficilement opérationnalisable que représente le *pouvoir*.

L'expression désigne l'ensemble des moyens que les acteurs ont à disposition et vont pouvoir, à certaines conditions, mobiliser stratégiquement pour atteindre leurs objectifs, faire valoir leurs valeurs et leurs intérêts. Loin de se limiter à l'argent ou au pouvoir normatif d'édicter le droit, ces ressources sont au contraire multiples. Dans l'une des conceptualisations les plus abouties à ma connaissance, Knoepfel et al. (2006 : 68ss) distinguent un catalogue (fermé) de dix ressources d'action (RA), sur la base desquelles il revient à l'analyste de déterminer le portfolio de chacun des acteurs engagés, les rapports de force qui en découlent et, surtout, la manière dont ces ressources d'action sont mobilisées et échangées (le pouvoir ayant toujours, *in fine*, une composante relationnelle déterminante). Les dix ressources d'action identifiées sont les suivantes :

- le droit (ou la ressource juridique) ;
- le personnel (ou la ressource humaine) ;
- l'argent (ou la ressource monétaire) ;
- l'information (ou la ressource cognitive) ;
- l'organisation (ou la ressource interactive) ;
- le consensus (ou la ressource confiance) ;
- le temps (ou la ressource temporelle) ;
- l'infrastructure (ou la ressource patrimoniale) ;
- le soutien politique (ou la ressource majoritaire) ;
- la force (ou la ressource violence).

Cette liste constitue une « *base solide et étayée* », qui a l'avantage de présenter un « *degré d'opérationnalisation satisfaisant pour aller sur le terrain empirique* » (Savary 2008 : 190) ; elle est reprise telle quelle dans cette recherche. A noter pour conclure sur ce point que, comme la configuration d'acteurs, l'allocation et l'usage de ces ressources d'action ne sont pas aléatoires mais dépendent largement du contexte socio-économique, de circonstances spécifiques au cas et, surtout, des règles générales et abstraites qui en régissent l'accès et les modalités de mobilisation et d'échange (règles possessionnelles et décisionnelles, cf. Savary 2008). Ces règles ne sont donc à nouveau pas neutres, mais priorisent clairement certains acteurs au détriment d'autres (on retrouve, une nouvelle fois, la dimension contraignante du contexte institutionnel).

3. Stratégies d'activation

De manière assez logique, la notion de *stratégie* constitue le troisième concept mobilisé par les approches faisant usage de la métaphore du jeu. Tout jeu, même le plus innocent, implique généralement une évaluation des forces en présence, une anticipation des mouvements de ses adversaires et, sur cette base, le choix, le déploiement et l'adaptation en cours de jeu d'un comportement stratégique orienté vers la victoire (voire, dans certains cas, vers d'autres objectifs apparemment moins rationnels). Ainsi que le suppose le postulat néo-institutionnaliste adopté, ces stratégies ne sont toutefois jamais entièrement libres, mais apparaissent encadrées par un certain nombre de *règles du jeu* qui canalisent l'action des joueurs, influencent leur identité et leurs préférences, stabilisent dans une certaine mesure leurs attentes réciproques. Certains comportements sont interdits, d'autres autorisés à certaines conditions, d'autres encore fortement encouragés.

Ces règles du jeu – opérationnalisées ici comme les règles de droit générales et abstraites issues du *jus* ou de la *lex* – ne prédéterminent toutefois jamais entièrement le comportement des acteurs, et encore moins l'issue du jeu. Ainsi que l'illustrent les citations retranscrites en conclusion du chapitre 1 (excursus 4), elles constituent elles-mêmes un *enjeu* de l'action des acteurs ; si certaines sont respectées plus ou moins consciemment, la plupart peuvent faire l'objet d'un usage actif, en ce sens que les acteurs peuvent les utiliser de manière stratégique (excursus 6). Répétons-le, le contexte institutionnel ne représente pas seulement un univers de contraintes, mais également d'opportunités pour les acteurs (point 2.1.2). C'est pourquoi au sein du cadre conceptuel proposé, les stratégies sont précisément envisagées sous l'angle de leur positionnement par rapport au droit, en tant que *stratégies d'activation des règles générales et abstraites*.

Une importante clarification conceptuelle s'impose, à ce stade, autour de la notion très générale de *droit*. Celui-ci représente en effet, au sein de la grille de lecture progressivement développée, à la fois une ressource d'action que les acteurs vont pouvoir mobiliser et échanger (RA *droit* mentionnée ci-dessus) et un enjeu central de leurs stratégies, par rapport auquel ils vont positionner leur comportement (règles générales et abstraites qui forment le contexte institutionnel de leur action). La question se pose dès lors de savoir où placer, conceptuellement, la limite entre le droit comme *ressource d'action* d'un côté, et comme *enjeu des stratégies d'activation* de l'autre.

Le point central me semble à cet égard se situer au niveau du caractère *fermé* ou *ouvert* de son accès : alors que comme enjeu des stratégies d'activation, le droit est accessible (et s'impose) à tous les acteurs engagés (*accès ouvert*), il n'est dans sa composante ressources d'action disponible que pour un nombre limité de joueurs (*accès fermé*). Si tous peuvent, en d'autres termes, tenter de jouer avec les règles du jeu, tous n'ont pas les mêmes cartes en main pour le faire (la RA *droit* constituant, d'après la typologie retenue, l'une de ces cartes). La distinction entre droit *objectif* et *subjectif* permet d'appréhender cette différence de manière plus rigoureuse⁶³. N'appartenant à personne mais potentiellement accessible à tous, le *droit objectif* forme un cadre général et abstrait de contraintes et d'opportunités ; aucun acteur ne peut se l'accaparer, et il ne saurait être considéré, conceptuellement, comme une ressource d'action. Ce n'est que lorsqu'une règle possessionnelle ou décisionnelle confère à un (groupe d')acteur(s) une prérogative déterminée, c'est-à-dire un *droit subjectif* reconnu et garanti socialement, que l'on parlera du droit en tant que *ressources d'action*. Ainsi, en superposant la distinction (juridique) entre droit subjectif et objectif, et celle (plus politologique ou sociologique) entre droit comme ressource d'action et comme enjeu des stratégies d'activation, la lecture conceptuelle suivante peut être dégagée :

⁶³ Distinction apportée par les courants juridiques abordés au chapitre premier (point 1.2.3).

Excursus 7 : droits subjectifs comme ressources d'action et droit objectif comme enjeu des stratégies d'activation (synthèse et exemples)

Droit objectif : règles générales et abstraites constituant l'enjeu des stratégies d'activation

par exemple : principes constitutionnel (égalité de traitement, garantie de la propriété) ; règles substantielles issues d'une politique publique ou du système régulateur (responsabilité civile par ex.) ; règles procédurales (marché public, droit d'être entendu).

Droit subjectif : ressources d'action qu'un acteur peut mobiliser

par exemple : droit de recours ou d'opposition ; droit d'édicter et de mettre en œuvre le droit objectif ; droit d'usage sur une ressource (en combinaison avec la RA patrimoniale) ; droit d'exiger un comportement spécifique en invoquant la légitimité de la puissance publique (év. en combinaison avec la RA force).

NB : L'activation du droit objectif comme la mobilisation d'un droit subjectif est rarement gratuite (Aubin 2007), nécessitant en parallèle la mobilisation d'autres ressources d'action ;

NB : Si le droit objectif n'appartient en tant que tel à personne et ne constitue conceptuellement pas une ressource d'action, le droit subjectif d'édicter et de mettre en œuvre les règles qui en sont issues constituent en revanche une prérogative étatique importante ;

NB : Les droits d'opposition ou de recours (par ex., pour les organisations de protection de l'environnement, des art. 12 LPN⁶⁴ ou 55 LPE⁶⁵) sont intéressants pour les acteurs qui les détiennent (les juristes parlent de *qualité pour agir*), en ce qu'ils ouvrent la voie à une *judiciarisation* du jeu et constituent un moyen de pression fondamental au service d'une stratégie d'activation du droit objectif (concrétisation, contournement, etc.).

⁶⁴ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (RS 451).

⁶⁵ Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01).

2.2 Stratégies d'activation des règles et Arrangements de régulation localisés (ARL)

" [Une stratégie n'est] rien d'autre que le fondement inféré ex post des régularités de comportement observées empiriquement" (Crozier & Friedberg 1977: 57)

Dans la continuité de la proposition formulée en conclusion du chapitre premier, le cadre d'analyse qui ressort de la figure 8 place le concept de *stratégies d'activation des règles* au cœur des processus d'appropriation. Dans une large mesure impensée au sein de l'analyse des politiques publiques, la notion est envisagée comme une variable endogène centrale, par le truchement de laquelle le lien entre *droit objectif* (contexte institutionnel) et *acteurs* est opérationnalisé. C'est, en effet, à travers ces stratégies d'activation que les règles générales et abstraites prennent corps dans une situation concrète ; et c'est de l'interaction des stratégies poursuivies au sein d'un espace social déterminé qu'émergent, au final, une série d'*outputs* plus ou moins à la marge de ces règles.

Cette partie propose une conceptualisation et une opérationnalisation en trois temps de ces stratégies et du produit de leur interaction : la notion de *comportements stratégiques* est d'abord conceptualisée autour de cinq éléments constitutifs qui permettent d'en clarifier la teneur et d'en saisir les contours, soit leur caractère intentionnel, sélectif, dynamique, relationnel et contextualisé ; une typologie des stratégies d'activation envisageables est, ensuite, élaborée autour des cinq idéaux-types que sont la passivité, la concrétisation, le détournement, le contournement et l'innovation ; une grille de lecture du produit de l'interaction des stratégies poursuivies est, enfin, proposée à travers le concept d'arrangement de régulation localisé (ARL).

2.2.1 Définition et éléments constitutifs d'un comportement stratégique

Si la tendance à faire référence à la dimension stratégique du comportement des acteurs est récurrente au sein de la littérature abordée au point 1.2.3 (voir à cet égard l'exkursus 4), cette composante est rarement définie de manière détaillée. Or ce travail apparaît essentiel avant d'envisager toute forme d'opérationnalisation ou d'application au monde empirique, afin d'assurer les assises de ce qui demeure une abstraction conceptuelle. Cet exercice constitue l'objet de cette section.

La construction proposée repose sur une combinaison de contributions issues de diverses disciplines, de même que sur l'expérience empirique accumulée au fil de mon travail de terrain. Ont été mobilisés les courants de *l'analyse stratégique* (Crozier & Friedberg 1977, Friedberg 1997), de *l'analyse stratégique relationnelle* (*strategic-relational approach*, Hay 2002) et de *l'institutionnalisme centré sur les acteurs* (Scharpf 1997, Mayntz & Scharpf 2001), ainsi que des travaux issus de l'analyse de réseau (Klijn et al. 1995) ou de l'analyse de la régulation des industries de réseau (ten Heuvelhof et al. 2009)⁶⁶. Quoique la notion de *stratégie* y tienne une place et une importance variable, ces différentes approches ont le mérite d'offrir des définitions synthétiques qui constituent de bons points de départ. Les quatre suivantes méritent en particulier d'être mentionnées :

- Klijn et al. (1995 : 440): "[actors] employ *strategies*, i.e. they gear their actions and the objectives they pursue to the strategic behaviour and objectives of other actors. A strategy is thus a cohesive series of actions whereby one's own desires and ambitions are linked to the assessment of the desires and ambitions of other actors";

⁶⁶ Précisons que le terme *réseau* n'est dans ces deux cas pas utilisés dans le même sens. Les premiers s'intéressent à des réseaux *d'acteurs* en tant que tels (*network analysis*), et les seconds aux acteurs se structurant autour de réseaux *d'infrastructures* (*network industries*)

- Scharpf (1997: 72): “in empirical research the abstract ‘*strategies*’ ascribed to players must be identified as (physically and institutionally) feasible courses of action that one of the actors could in fact take”;
- Hay (2002: 129): “strategy is intentional conduct orientated towards the environment in which it is to occur. It is the intention to realise certain outcomes and objectives that motivates action”.
- ten Heuvelhof et al. (2009: 11-18): identifient six caractéristiques pour qualifier un comportement de stratégique, à savoir leur dimension réflexive, relationnelle, temporelle, orientée vers le self-interest, ambiguë et intentionnelle⁶⁷.

Ces définitions mettent l’accent sur cinq points cruciaux pour appréhender le concept de stratégie, soit les notions d’*interaction* (chez Klijn et ten Heuvelhof), de *choix* (chez Scharpf), d’*intentionnalité* (chez Hay et ten Heuvelhof), de *contextualisation* (chez Hay) et de *temporalité* (chez ten Heuvelhof). Malgré leur apparente diversité, ces facettes sont plus transversales qu’il n’y paraît et se retrouvent pour l’essentiel au sein de l’ensemble des approches. Elles peuvent être considérées comme de véritables *éléments constitutifs*, dont la combinaison fait la spécificité d’un comportement *stratégique*. Sur cette base, je propose d’envisager la notion de stratégie en tant que...

... comportements **intentionnels** (référables à des fins), **sélectifs** (qui impliquent un choix), **dynamiques** (qui évoluent et s’adaptent au fur et à mesure de processus de négociation), **relationnels** (qui se définissent les uns par rapport aux autres et s’inscrivent dans des relations de pouvoir entre acteurs), et **contextualisés** (qui s’inscrivent dans le cadre de contraintes et d’opportunités que définissent les institutions).

Chacun de ces éléments est détaillé ci-dessous.

1. Caractère intentionnel

La première composante d’un comportement stratégique est son caractère intentionnel, c’est-à-dire référable à des fins (Berthelot 1990 : 80). Une stratégie peut être perçue comme « *une conduite intentionnelle orientée vers son contexte* » (Hay 2002 : 129, ma traduction), comme un comportement intelligible qui a un sens pour l’acteur qui l’adopte en raison d’intentions, de motivations, de préférences qu’il est capable de rendre – mais ne rend pas forcément – explicites (Crozier & Friedberg 1977 : 56). Une stratégie constitue donc pour l’acteur un moyen de réaliser une intention, d’atteindre des objectifs dont la diversité est, potentiellement, illimitée. Les objectifs en question ne sont que rarement clairs ou cohérents, mais se révèlent au contraire « *multiples, plus ou moins ambigus, plus ou moins explicites, plus ou moins contradictoires* » (*Ibid.* p. 55). Ils ne se bornent pas à la maximisation d’un intérêt économique⁶⁸, mais sont basés sur des interprétations et des perceptions parfois biaisées, des valeurs et des croyances hétéroclites, des préférences dont la hiérarchisation n’est pas nécessairement claire, rationnelle ou égoïste⁶⁹. Intentionnel ne signifie donc pas dénué d’ambiguïtés, et c’est « *l’utilité même du concept de stratégie que de s’appliquer indifféremment aux comportements en apparence les plus rationnels et à ceux qui semblent tout à fait erratiques* » (*Ibid.* p. 56).

⁶⁷ J’ai fait le choix de ne pas retenir telle quelle cette déclinaison dans la mesure où elle ne mettait pas assez l’accent sur les aspects sélectif et contextualisé des comportements stratégiques (et en particulier sur leur rapport aux règles), et accordait par ailleurs une place trop importante à la notion de *self-interest* (l’intérêt orientant une stratégie n’étant à mon sens, ainsi que cela ressort de l’exercice 6, pas nécessairement égoïste).

⁶⁸ Et donc pas au *narrow self-interest*, contrairement à ce que sous-entendent ten Heuvelhof et al. (2009 : 15) (cf. note ci-dessus) et, plus largement, les approches économiques.

⁶⁹ La reconstruction des déterminants (internes) de l’intention de l’acteur constitue un champ de recherche à part entière, au sein duquel la présente thèse ne s’aventure que de manière limitée.

2. Caractère sélectif

Un comportement stratégique implique deuxièmement toujours un choix. Dans la lignée de Scharpf (1997), les stratégies peuvent être vues comme autant de cheminements d'action (*feasible courses of action*) à disposition d'un acteur, parmi lesquels celui-ci devra opérer une sélection. On retrouve cette idée chez Hay (2002 : 129), qui parle de choix entre des « *potential courses of action* », ou chez Crozier & Friedberg (1977 : 22), pour lesquels les acteurs doivent choisir parmi l'éventail de stratégies offertes par le jeu – déterminées par les règles du jeu, les acteurs en présence, leurs capacités d'action. La possibilité (voire la nécessité) de tels choix constitue donc un thème récurrent au sein de la littérature, quoique son objet varie : choix du type d'action à entreprendre (triptyque *exit, voice, loyalty* d'Hirschman 1970 ou notion de stratégies offensive ou défensive chez Crozier & Friedberg 1977 : 92) ; des acteurs à inclure au jeu (*'selective activation'*, Scharpf 1978) ; de l'arène de décisions la plus adéquate (*'venue shopping'*, Baumgartner & Jones 1993) ; de l'institution ou de la règle perçue comme la plus conforme à ses intérêts (Boyer 2003 : 183 ; Aubin 2007, 2008) ; etc. L'enjeu pour les acteurs est, dans chaque cas, de *sélectionner* la (combinaison de) stratégie(s) qui leur paraît la plus adaptée pour atteindre leurs objectifs, compte tenu de leurs perceptions, croyances ou anticipations du comportement des autres acteurs. Le choix réalisé revêt en ce sens une dimension subjective prégnante, à travers laquelle la réalité objective est réinterprétée.

3. Caractère dynamique

Les comportements stratégiques ne sont, troisièmement, jamais figés dans le temps. Il n'est ainsi pas rare que les acteurs en viennent en cours de route à modifier, réviser ou rejeter le cheminement initialement privilégié pour réaliser leurs intentions (Hay 2002 : 131). Les contextes et les conséquences de l'action sont, en particulier, toujours émaillés d'incertitudes qui obligent les acteurs à affiner, adapter, voire sensiblement modifier leurs stratégies. Ces dernières revêtent en ce sens une dimension temporelle qui implique des jeux d'anticipations, d'actions et de réactions visant à répondre à ces incertitudes (ten Heuvelhof et al. 2009 : 14). Pas plus les préférences que les objectifs poursuivis par les acteurs ne sont fixés une fois pour toute. Ces derniers en changent au contraire souvent en cours d'action, d'une part parce que des conséquences imprévues les obligent à reconsidérer leur position et à réajuster le tir (Crozier & Friedberg 1977 : 55) et, d'autre part, en raison des stratégies parfois inattendues adoptées par les autres acteurs. En résumé, les joueurs acquièrent en cours de jeu des connaissances plus précises quant à la faisabilité de leurs objectifs, au contexte de leur action ou aux stratégies de leurs adversaires, et adaptent sur cette base en permanence leur propre stratégie (Klijn et al. 1995 : 441).

4. Caractère relationnel

Le quatrième élément constitutif d'un comportement stratégique, qui transparait déjà aux points précédents, a trait à sa dimension intrinsèquement relationnelle et interactive. Cette facette est placée par Klijn et al. (1995 : 440) au cœur de leur définition, et recouvre les deux premières caractéristiques – réflexive et relationnelle – identifiées par ten Heuvelhof et al. (2009). Dans tout jeu en effet, les acteurs doivent immanquablement entrer en interaction à un moment donné (sans quoi il n'y a pas, à proprement parlé, de *jeu*), et les stratégies poursuivies sont en ce sens nécessairement interdépendantes. Les acteurs anticipent et réagissent en permanence aux comportements de leurs partenaires ou adversaires ; définissent, confrontent et adaptent leur stratégie au cours de processus de négociation complexes ; tentent de manipuler la prévisibilité de leur comportement (Crozier & Friedberg 1977 : 72) et de duper leurs adversaires ; bref, se positionnent toujours les uns par rapport aux autres pour la simple et bonne raison que *l'issue du jeu dépend toujours des choix de l'ensemble des acteurs engagés*. Tous les joueurs ne sont toutefois pas égaux et certains – en raison de leur position au sein de la configuration d'acteurs, des cartes qu'ils ont en main, de règles du jeu favorables, de leur intelligence stratégique – partent avec un coup d'avance (ce qui ne veut pas dire qu'ils finissent par gagner). Les comportements stratégiques s'inscrivent en ce sens irrémédiablement dans des relations de pouvoir (Crozier & Friedberg 1977), et ne sauraient être lus sans y faire référence.

5. Caractère contextualisé

En parallèle, les comportements stratégiques sont toujours situés dans un contexte (historique, socio-économique, territorial, institutionnel) qui « *détermine pour partie les choix stratégiques actuels, sans que prévale une trajectoire déterministe, quasi cinématique* » (Boyer 2003 : 179). J'ai déjà insisté à plusieurs reprises, au fil du propos, sur ce caractère contextualisé que l'on retrouve chez Crozier & Friedberg (1977) ou Hay (2002) – notions d'*environnement* ou de *structure* – de même que chez Scharpf (1997) et l'ensemble des courants néo-institutionnalistes – notion d'*institutions*. Dans la perspective adoptée ici (voir le point 2.1.2), les stratégies poursuivies sont réputées s'inscrire au sein de *règles du jeu issues du droit objectif* (cf. excursus 7), qui déterminent un cadre complexe de contraintes et d'opportunités. C'est autour de (et par rapport à) ce droit objectif que se définissent, se déploient et s'articulent les différentes stratégies poursuivies.

2.2.2 Typologie des stratégies d'activation

C'est au sein d'une telle lecture que je propose d'inscrire la notion de *stratégies d'activation* des règles. Comportement visant à réaliser une intention pas nécessairement claire ou cohérente, l'activation stratégique consiste, pour un acteur, à choisir au sein du cadre de contraintes et d'opportunités formé par le contexte institutionnel la règle et les modalités d'activation qui, d'après ses connaissances (limitées) de ce contexte, ses ressources d'action et la manière dont il anticipe les comportements de ses partenaires ou adversaires, lui paraissent les plus appropriées pour atteindre ses objectifs. En entrant en interaction avec les positionnements stratégiques adoptés par les autres acteurs, la stratégie sélectionnée va ensuite s'affiner, s'adapter, s'infléchir au cours de processus de négociation plus ou moins conflictuels qui constituent le cœur des dynamiques d'appropriation des règles. En d'autres termes et pour paraphraser la définition proposée à la section précédente, les *stratégies d'activation des règles* sont ...

... des comportements référables à des fins (intentionnels) qui s'inscrivent dans des relations de pouvoir (relationnels) et dans un contexte de contraintes et d'opportunités définis par les règles du jeu (contextualisés), par lesquels un acteur va activer de manière sélective (sélectifs) et évolutive (dynamiques) la règle qui, d'après sa connaissance du jeu, lui paraît la plus adéquate pour atteindre ses objectifs.

Selon la lecture proposée, les stratégies des acteurs sont non seulement contraintes par le contexte institutionnel, mais y sont également adossées en ce sens que c'est par rapport à lui qu'elles vont se définir. L'activation de la règle en constitue le cœur. On retrouve ici les notions, mises en avant par les courants juridiques et sociologiques cités au chapitre premier, d'*usage social* du droit, de *jeu* avec la règle ; et celle, soulignée par Boyer (2003 : 183) ou Aubin (2007), de sélection de l'institution (de la règle) perçue comme la plus adaptée, en fonction d'une part des objectifs poursuivis et d'autre part du contexte endogène et exogène de l'action. La prise en compte du contexte institutionnel comme cadre à la fois de contraintes et d'opportunités indiquant « *une série de stratégies gagnantes possibles* » (Crozier & Friedberg 1977 : 22) prend alors tout son sens. Pour reprendre les termes de Bourdieu (1990 : 91, cités à l'excursus 4), la règle ne constitue pas (ou plus seulement) « *le principe de l'action ; elle intervient comme une arme et un enjeu des stratégies qui orientent l'action* ».

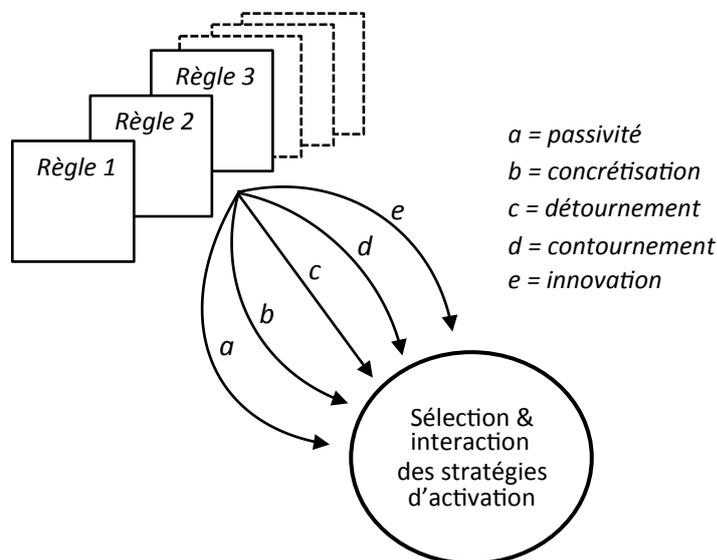
L'éventail de stratégies offert aux acteurs ne se résume à cet égard pas à de simples dichotomies entre '*activation et non activation*' ou '*application et transgression*'. En suivant encore une fois Bourdieu (1990 : 89) ou, dans la même veine, Chevallier (2004)⁷⁰, on doit au contraire considérer que le choix des acteurs s'étend sur un continuum bien plus complexe de « *stratégies objectivement offertes dans l'éventail des possibilités distribuées entre l'application rigoriste et stricte de la règle et la*

⁷⁰ Voir l'extrait cité au point 1.2.3.

transgression pure et simple ». Lascoumes & Le Galès (2007 : 88) identifient, par exemple, trois types de « ressorts explicatifs » de l'(in)effectivité d'une politique publique, correspondant en fait à autant de *stratégies d'activation* plus ou moins volontairement poursuivies : l'ignorance (les destinataires ignorent le contenu d'une règle) ; la résistance (ils en connaissent le contenu mais résistent à son application) ; le détournement (ils la détournent à leurs fins). C'est dans la continuité de ces approches que j'entends m'inscrire pour arriver à une typologie des stratégies d'activation.

Sur la base de la littérature mobilisée jusqu'ici et, surtout, des connaissances empiriques accumulées au cours de mon travail de terrain et des échanges avec mes collègues du séminaire ProDoc 'Ressources et régimes'⁷¹, je propose cinq types de positionnements stratégiques afin d'opérationnaliser la notion : la passivité, la concrétisation, le détournement, le contournement et l'innovation (cf. figure 10). Au cours d'un processus d'appropriation déterminé, les différents acteurs sélectionneront (voire combineront) l'une ou l'autre de ces stratégies en fonction d'une part de leurs objectifs et de leur dotation en ressources d'action et, d'autre part, de leur perception du contexte institutionnel, du comportement de leurs adversaires, bref du jeu en tant que tel. En entrant en interaction, les différentes stratégies adoptées s'adapteront ensuite au cours de processus plus ou moins conflictuels qui, *in fine*, désigneront les perdants et les gagnants du jeu. Chacune de ces stratégies, qui représentent des idéaux-types entre lesquels la limite n'est pas toujours tranchée, est présentée en détail et illustrée d'exemples dans la suite de cette section.

Figure 10 : sélection et modalités d'activation des règles issues du droit objectif



(source : adapté de Boyer 2003 : 183)

⁷¹ Voir par exemple la typologie utilisée par Bréthaut (2013a) : complément, contournement, détournement.

1. La passivité

La passivité représente un premier type de positionnement stratégique face aux règles, qui consiste en fait en une *absence* d'activation des instruments légaux à disposition, en la poursuite de ce que certains ont qualifiés de stratégie de *non-décision* (Bachrach & Baratz 1963). Ne pas appliquer une règle, « oublier » de faire référence à une disposition, renoncer à faire valoir un droit ou à déposer une demande de subvention, voilà autant de cas où l'acteur ne fait, en apparence, *rien* : il ne mobilise *pas*, n'active *pas*, ne met *pas* en œuvre. Malgré cette apparente inactivité, cette passivité sciemment voulue ou non, le comportement de cet acteur n'en revêt toutefois pas moins un impact potentiellement considérable sur l'issue du jeu et, partant, un intérêt analytique à part entière (Knoepfel et al. 2006 : 47).

Une telle stratégie est, par exemple, mise en évidence par de Buren (2011) dans ses recherches autour de deux captages d'eau potable au Mont Forchat (Haute-Savoie). Dans les deux cas, face à des situations pourtant évidentes de déforestation et de pollution, pratiquement aucun instrument juridique disponible n'est concrétisé par les acteurs politico-administratifs qui ont un pouvoir de police. Dans le premier cas (captage le plus important), le problème et les enjeux sont pleinement perçus mais les acteurs décident de ne rien faire, c'est-à-dire de ne pas activer la réglementation. La raison principale consiste en un manque de confiance envers la capacité prescriptive de cette dernière, alors que d'autres solutions, notamment transactionnelles, sont perçues plus favorablement – une stratégie mêlant passivité et innovation est donc privilégiée à la concrétisation. Au niveau du second captage en revanche, le problème environnemental n'est pas perçu au niveau local et la réglementation est, par ailleurs, partiellement méconnue. Il en résulte une position de passivité qui, dans ce cas-ci, constitue davantage la conséquence d'une prise de conscience lacunaire et d'une ignorance des dispositifs législatifs existants.

On le voit bien à la lumière de cet exemple, la passivité peut parfois, paradoxalement, constituer le résultat d'une certaine *activité* (cas du premier captage). Sauf dans les situations où le contenu d'une règle est ignoré, voire où les enjeux liés à son application ne sont pas perçus (cas du second captage), l'inaction qui sous-tend apparemment la passivité peut, dans une certaine mesure au moins, être envisagée comme un comportement *actif* : l'acteur fait le choix de ne pas activer telle ou telle règle, s'engage à dessein dans une stratégie de non-décision. La passivité constitue en ce sens toujours une option pour les acteurs, qui s'impose à eux de manière plus ou moins évidente. Elle peut être envisagée sur un continuum qui va de la passivité *délibérée*, résultant d'un choix volontaire et conscient (ce qui ne signifie pas, encore une fois, qu'il soit rationnel), à la passivité *subie*, s'imposant à l'acteur pour différentes raisons et à différents degrés.

- La passivité *délibérée* désigne les situations où, comme dans le cas du premier captage, un acteur renonce volontairement à activer une règle, soit qu'il la considère inadaptée et préfère atteindre ses objectifs par d'autres biais (par une stratégie d'*innovation*, voire de *contournement* par exemple), soit qu'il juge le *statu quo* plus satisfaisant. Ici une association de protection de l'environnement aura renoncé à faire appliquer la loi parce qu'elle aura obtenu des concessions par d'autres voies ; là un bénéficiaire final préférera ne pas déposer de demande de subvention pour garder une plus grande marge de manœuvre ; là encore un agent de l'Etat aura préféré une solution négociée pour mettre en œuvre une politique publique.
- La passivité *subie* renvoie aux cas où un acteur se voit contraint de renoncer à l'activation d'une règle en raison d'une dotation insuffisante en ressources d'action. L'activation du droit objectif, que ce soit à travers une stratégie de concrétisation ou de détournement, nécessite en effet toujours la mobilisation de ressources d'action que les acteurs n'ont pas forcément à disposition (cf. excursus 7). Deux situations sont en particulier envisageables. La première est celle où la règle n'est pas activée à cause du coût trop élevé qu'engendrerait une telle opération, notamment sous un angle financier, humain (personnel insuffisant), organisationnel ou

temporel (impossibilité de respecter les délais). Par exemple, pour en revenir à l'association de protection de l'environnement, lorsqu'elle ne poursuit pas de stratégie de concrétisation parce qu'elle n'en a pas les moyens ; ou, dans le cas d'autorités de mise en œuvre, lorsqu'elles renoncent à appliquer une mesure au sein d'un certain périmètre ou vis-à-vis de certains groupes cibles pas considérés comme prioritaires, avec lesquels le rapport de force est perçu comme défavorable, ou dont l'importance économique est jugée trop importante⁷². Il est intéressant de constater que, dans ces deux cas, la passivité est certes subie, mais n'en relève pas moins dans une certaine mesure d'un choix : celui de privilégier un groupe cible, un périmètre géographique, etc.

Le second cas de figure est celui dans lequel une règle est ignorée ou mal comprise, et ne peut dès lors pas être activée (dotation insuffisante en RA *cognitive*). Ce type d'inactivation est, le plus souvent, le fait d'acteurs plutôt faibles, qui subissent la situation plutôt qu'ils ne pèsent dessus (par ex. dans le cas d'un acteur qui ne formule pas de demande de subvention parce qu'il ignore l'existence du programme qui prévoit cette possibilité). Une telle situation n'est pas à négliger dans un contexte juridique devenu extrêmement complexe, faisant intervenir des règles de différents niveaux étatiques et de différents secteurs. Même les acteurs chargés de l'application du droit, que ce soit au sein d'une administration ou d'un tribunal, n'en sont pas à l'abri.

2. La concrétisation

La concrétisation constitue, dans une perspective binaire, l'alternative logique à la passivité, le positionnement stratégique par lequel un acteur va *activer* une règle de droit au plus près de sa lettre, de l'esprit dans lequel elle a été formulée. Les règles que les acteurs chercheront à concrétiser pourront dans ce contexte être issues aussi bien du *jus* (principes généraux) que de la *lex* (règles substantielles d'une politique publique sectorielle) : une autorité qui délivre un permis de construire, un garde-chasse qui met une amende, un propriétaire qui invoque la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 cst) pour empêcher un usage abusif de son terrain, un juge qui applique une disposition légale dans le cadre d'un jeu *judiciarisé* (cf. excursus 7), etc. C'est ce type de stratégies qui est au cœur des études de la mise en œuvre, dont l'intérêt se situe précisément dans l'identification des conditions qui en favorisent le succès.

Au sein de l'approche proposée ici, on l'aura compris, la focale s'élargit et la concrétisation ne devient plus qu'une possibilité parmi d'autres de s'approprier le droit objectif, à laquelle certains acteurs sont (ou se sentent) plus liés que d'autres en raison de leurs fonctions, c'est-à-dire de leurs rôles dans le jeu. La latitude dans la sélection de cette stratégie pourra ainsi varier, et la perception d'une obligation de concrétisation ne s'imposera pas de la même manière à un juge, un agent de l'Etat, un Président de commune. Elle variera également en fonction de la règle en tant que telle, de sa formulation (plus ou moins restrictive, ouverte, impérative), son degré de précision ou son niveau institutionnel. Il n'en demeure pas moins que la concrétisation reste toujours une *option* qui ne s'impose jamais de manière mécanique. Cela ne signifie pas que cette stratégie ne soit pas, dans certains cas, *perçue* comme inéluctable, mais qu'il n'est pas de règle qui s'impose *ipso jure*, par le simple fait qu'elle existe, ni d'acteurs qui puissent être réduits à leur fonction (cf. excursus 6). La mise en œuvre nécessite toujours un processus d'appropriation (c'est là tout l'enjeu de cette thèse), un comportement actif qui ne relève pas de l'évidence. Il existe *toujours* une marge de manœuvre inhérente à la fonction ou à la règle, dont les acteurs sont plus ou moins prêts à faire usage en fonction de certaines valeurs (légalité, service public, égalité de traitement), du contexte précis de chaque cas, de leur *perception* de son caractère obligatoire – on retrouve ici la dimension symbolique du droit mise en évidence par Lochak (1989 : 6) dans l'extrait cité au point 1.2.3.

⁷² L'exemple mentionné à la figure 3, où « un acteur touristique influent » (pour reprendre les termes du reportage de la RTS) se permet d'anticiper la date limite pour l'enneigement artificiel sans susciter de réaction de la part des autorités communales, constitue une bonne illustration de ce cas de figure.

Même dans les cas où c'est une stratégie de concrétisation qui est effectivement poursuivie, celle-ci ne doit par ailleurs pas être vue comme syllogistique et mécanique – les approches juridiques mentionnées au point 1.2.3 l'ont bien montré. Il est au contraire évident que la règle fait l'objet d'ajustements et de réinterprétations, et que les acteurs cherchent toujours à l'adapter aux contingences du périmètre au sein duquel ils évoluent. De plus en plus, le droit prévoit et suppose de telles adaptations, en multipliant les notions juridiques indéterminées, les formulations potestatives (l'autorité « *peut* » plutôt que l'autorité « *doit* ») ou les renvois à des concepts généraux (bonne foi, proportionnalité). La concrétisation comporte donc le plus souvent (pour autant que cette possibilité soit *perçue*) une part potentiellement négociée, discutée, sur laquelle on peut *s'arranger*. La question qui se pose alors est de savoir si, lorsque le produit de l'activation diffère de ce qui était prévu, le résultat demeure dans l'esprit de la règle ou, au contraire, s'en éloigne.

c. Le détournement

Cette question mène au troisième type de comportement stratégique identifié, adossé à la concrétisation en ce sens qu'il implique également l'activation d'une règle : le *détournement*. Il est en effet des cas où les acteurs vont chercher à activer une règle non pas dans un but de concrétisation (et donc de mise en œuvre), mais à *des fins pour lesquelles la règle en question n'est pas prévue*. Ils vont, en d'autres termes, l'instrumentaliser, la *détourner*⁷³ de son sens et de son esprit pour atteindre des objectifs qui leurs sont propres.

A titre d'exemple, le surdimensionnement des zones à bâtir dans bon nombre de plans d'affectation peut être lu comme une situation de détournement à grande échelle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)⁷⁴, à travers laquelle certains acteurs (secteur immobilier et touristique, propriétaires) ont réussi à se mettre en position de force⁷⁵. Alors que la LAT visait précisément à *contrôler* le développement du bâti et à *prévenir* le mitage du territoire, les instruments qu'elle a mis en place ont pu être détournés à des fins contraires, soit pour *légitimer et pérenniser* une expansion des surfaces construites, respectivement constructibles. Le succès de cette stratégie de détournement a été rendu possible par la conjonction d'un certain nombre d'éléments tels qu'un texte légal parfois lacunaire et incohérent, des rapports politiques locaux souvent favorables au secteur immobilier (avec notamment de nombreux phénomènes de multipositionnalité), ou le fait que les propriétaires avaient (en termes de valeur marchande) beaucoup à gagner.

Le côté *droit* comme opportunité (et non pas seulement comme contrainte) transparaît avec cette stratégie parfaitement. Les acteurs activent la règle non pas dans une perspective syllogistique et mécanique, mais bien comme une *arme* (pour reprendre les termes de Bourdieu 1990 : 91) qu'ils utilisent à des fins stratégiques, antagonistes à ses objectifs et à son esprit. Poussée à l'extrême, cette stratégie constitue théoriquement un abus de droit au sens de l'art. 2 al. 2 CC⁷⁶, qui recouvre précisément les cas d'« *utilisation contraire à son but d'une institution juridique en vue de satisfaire à des intérêts que cette institution n'a pas pour objet de protéger* » (ATF 115 II 361). L'application de cette disposition est toutefois très restrictive, et la stratégie de détournement reste généralement dans les limites de la légalité. Elle consiste, précisément, à jouer avec les limites de la règle et de l'abus de droit, à les frôler sans jamais les transgresser.

⁷³ Ce terme est utilisé dans un sens similaire chez Crozier & Friedberg (1977 : 43), Lascoumes (1990 : 56) ou Lascoumes & Le Galès (2007 : 88).

⁷⁴ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

⁷⁵ Situation récemment médiatisée en raison de deux votations populaires (Initiative Webber, acceptée le 11 mars 2012, et Referendum facultatif contre la révision de la LAT, rejeté le 3 mars 2013).

⁷⁶ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)

4. Contournement

Le contournement représente un quatrième type de stratégie d'activation, à travers laquelle un acteur va, plus ou moins frontalement et ouvertement, résister à l'application du droit. Contrairement au détournement, il ne s'agit plus d'instrumentaliser la règle, mais bien de s'opposer à une concrétisation perçue comme contraire à ses intérêts. Quoique l'assimilation à une *transgression* (et donc à une stratégie dont l'illégalité ne fait aucun doute) puisse être tentante, le contournement désigne en réalité un éventail plus riche et plus subtil de comportements.

Un petit exemple⁷⁷ permet d'illustrer ce propos. Au début des années 2000, diverses raisons mènent la Ville de Neuchâtel à entreprendre des démarches en vue de la construction d'un nouveau stade de football (« La Maladière »). Comme fréquemment avec des projets de cette envergure, il s'en suit un long processus de négociation visant à mettre en place des conditions financières (recherche d'investisseurs), foncières (acquisition de terrain) et sociales (aplanissement des oppositions) propices à la réussite de l'entreprise. La Ville joue dans ce contexte un rôle de pivot, cherchant à favoriser une réalisation rapide en formant une large coalition (notamment en anticipant et en aplanissant les oppositions en amont, par la signature de conventions). Pour accélérer et simplifier la démarche, elle décide en particulier de n'obtenir la « *propriété du stade et de ses dépendances qu'en fin de projet, dans la mesure où sa part de propriété aurait notamment dû faire l'objet d'appels d'offre publics si celle-ci avait obtenu la propriété du stade dès l'origine de la construction* » (Knoepfel et al. 2009b : 29). En clair, la Ville a volontairement et temporairement renoncé à sa propriété afin de favoriser un régime de construction privé plus favorable, permettant d'éviter une procédure d'adjudication publique perçue comme trop lourde.

Ce type de jeux sur les règles institutionnelles plutôt que substantielles (jeux indirects au sens où l'entendent Knoepfel et al. 2006 : 283), qui implique le contournement d'obstacles réglementaires à travers un assouplissement des procédures ou une négociation de leurs conditions d'application, représente un procédé à la limite de la légalité. Quoiqu'il n'y ait pas eu à proprement parlé de transgressions, l'esprit général de la loi n'en a pas moins été *contourné* à travers le subterfuge mis en place : sans contrevenir, désobéir ou enfreindre frontalement, les acteurs sont parvenus à *passer outre* les règles procédurales sur les marchés publics. On voit bien que le contournement peut prendre des formes très subtiles, se draper derrière des interprétations ou montages juridiques complexes qui en assurent (formellement) la légalité. Il paraît, par ailleurs, important de souligner qu'une telle stratégie n'est pas uniquement poursuivie par des groupes cibles qui ne souhaiteraient pas adapter leur comportement, mais peut potentiellement être le fait de l'ensemble des acteurs engagés au sein du jeu – y compris, comme dans l'exemple ci-dessus, d'acteurs politico-administratifs. Plus en détail, on peut distinguer deux stratégies de contournement :

- Le *contournement par la confrontation* désigne, premièrement, les cas où un acteur résiste à l'application d'une règle en activant une autre pour légitimer sa position, en général en réponse à une stratégie de concrétisation poursuivie par l'un de ses adversaires (ou en anticipation d'une telle stratégie). Un cas typique est celui du propriétaire qui oppose la garantie générale de la propriété (art. 26 cst) à une expropriation. La stratégie passe alors par la confrontation d'une règle alternative – qu'elle soit de rang constitutionnel (égalité de traitement, liberté économique, garantie de la propriété), issue d'une autre politique publique ou du système régulateur –, jouant sur les incohérences d'un contexte institutionnel toujours plus complexe. La situation peut mener, si les acteurs campent sur leur position et disposent de la qualité pour agir (c'est-à-dire d'un droit subjectif à saisir une autorité d'arbitrage, cf. excursus 7), à une judiciarisation du jeu.

⁷⁷ Issu des travaux empiriques réalisés dans le cadre du projet « *Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol* » (cf. Knoepfel et al. 2009a et 2009b).

- Le *contournement 'en règle'* renvoie aux cas où un acteur résiste à l'application du droit, voire le transgresse ostensiblement tout en restant, en raison de ses connaissances de la règle, de ses adversaires et du jeu en tant que tel, *en règle* (Bourdieu 1986 : 41). Plusieurs cas de figure sont envisageables. Il est, premièrement, des situations où le contournement constitue un comportement normalisé voire socialement attendu, par exemple lorsque des pratiques administratives impliquent de contourner systématiquement certaines procédures, ou d'adopter certains comportements par logiques bureaucratiques ou professionnelles. Il s'agit dans ces contextes, pour l'acteur, de « *respecter la règle du jeu jusque dans [ses] transgressions réglées* » (Bourdieu 2012 : 115) ; les sociologues des organisations parlent de *normalisation de la déviance* (voir par ex. Vaughan 1997). Il est deuxièmement d'autres situations plus ponctuelles où, si la lettre est formellement respectée, c'est l'*esprit* de la loi qui est contourné par des constructions juridiques plus ou moins complexes (comme dans l'exemple du stade ci-dessus). Enfin, dans d'autres cas encore, l'acteur agit en sachant que son comportement n'aura, en raison de la passivité probable des acteurs sensés faire appliquer la règle, pas de conséquences (exemple d'enneigement artificiel mentionné à la figure 3).

5. Innovation

Ce dernier cas de figure désigne le positionnement par lequel les acteurs vont promouvoir, à la marge des règles générales et abstraites, des solutions *ad hoc*, sur mesure et, précisément, innovantes pour répondre au problème tel qu'il s'est construit au niveau territorialement ancré. Ce faisant, ils vont chercher à aller *plus loin* que ce que le cadre institutionnel prévoit, à le dépasser pour répondre à un besoin de régulation spécifique. Quoiqu'elle ait été envisagée par certains 'bottom-uppers'⁷⁸, cette stratégie n'a reçu qu'un intérêt limité au sein des études de la mise en œuvre. Là où, lorsqu'elle parle d'innovation, cette littérature s'intéresse aux évolutions mises en place au niveau du *policy design* (au niveau 'top'), la stratégie envisagée se focalise au contraire sur les innovations qui surgissent directement sur le terrain (au niveau 'bottom'). Il s'agit donc bien d'innovations sociales et institutionnelles plutôt que techniques ou intellectuelles ; de cas où les processus d'appropriation vont plus loin que le droit objectif et résultent en une forme d'écart positif (*positive gap*, par opposition au *negative gap* généralement étudié par les études de la mise en œuvre).

Dans une perspective de protection de l'environnement, peuvent être considérés comme des comportements innovants toutes les stratégies liées à la mise en place de standards environnementaux, de normes d'exploitation ou de modalités de résolution des rivalités plus stricts, plus précis ou mieux contrôlés que ce que la législation prévoit. En d'autres termes, toutes les stratégies par lesquelles les acteurs cherchent à compléter les règles existantes en vue d'obtenir une résolution plus adéquate du problème environnemental. En toute logique, cette stratégie est le plus souvent le fait (d'associations) de bénéficiaires finaux souffrant d'un problème, d'organisations de protection de l'environnement ou de Services de protection de l'environnement. Elle peut toutefois également être poursuivie par des groupes cibles qui chercheraient à entretenir une culture organisationnelle *eco-friendly*, qui auraient besoin de se racheter une image, qui chercheraient le coup marketing (qui se voient, en d'autres termes, comme des tiers gagnants potentiels).

La décontamination de la décharge industrielle de Bonfol (Jura) constitue, à titre d'illustration, un cas au sein duquel une coalition d'ONG est parvenue à imposer des standards environnementaux dépassant le cadre légal face, pourtant, à des poids lourds de la chimie bâloise : renforcement des techniques d'assainissement prévues ; amélioration des mesures de transparence ; instauration d'une obligation de consultation en cas de modifications futures (exigences matérialisées par un jugement du Tribunal administratif du canton du Jura). Le processus de négociation ayant abouti à un tel suc-

⁷⁸ Voir par exemple Barrett & Hill (1984 : 219), pour qui « *policy does not necessarily originate 'from the top' but may be a response to pressures or problems on the ground or develop from specific innovation - i.e. action may precede policy* ».

cès (voir Dupuis & Knoepfel, à paraître), complexe et étalé sur plusieurs années, illustre bien la persévérance et l'ingéniosité dont peuvent faire preuve, pour parvenir à leurs fins, les acteurs. Greenpeace puis la coalition d'ONG qui s'est fédérée autour ont ainsi successivement : occupé le site et mené des campagnes choc, obtenant un large soutien populaire et obligeant les firmes à négocier ; participé à la plateforme de négociation en se positionnant comme expert, obtenant des modifications du plan d'assainissement ; et, alors que les firmes étaient parvenues à les exclure, loué un terrain adjacent la décharge pour recourir en tant que voisin (mobilisation du droit de recours, cf. excursus 7) contre les mesures d'aménagement du territoire impliquées par le plan d'assainissement, obtenant au final gain de cause devant le Tribunal cantonal.

Synthèse

Au vu de l'exposé qui précède, trois groupes de remarques semblent importants en guise de synthèse intermédiaire :

1. La typologie constitue une proposition qui permet d'affiner, en formalisant une série de déclinaisons intermédiaires, la dichotomie entre activation (application) et inactivation (transgression). L'activation n'a ainsi pas les mêmes objectifs ni les mêmes implications suivant qu'elle est déployée au service d'une stratégie de concrétisation, de détournement ou de confrontation (contournement d'une règle par l'activation d'une autre) ; dans le même ordre d'idée, une inactivation peut également résulter de logiques différentes, de passivité, d'innovation, voire de contournement (en règle). Comme avec toute typologie, la limite entre les différentes catégories peut se révéler ténue et la qualification d'autant plus délicate que certains termes (contournement, détournement) sont chargés normativement. L'essentiel de la démarche ne se situe toutefois pas tant dans le label apposé que dans la justification qui aura déterminé un choix qui, dans tous les cas, ne doit pas relever d'une qualification normative mais bien analytique. C'est bien, pour l'analyste, le potentiel explicatif de ces stratégies qui est intéressant, et non les connotations négatives ou positives qui pourraient leur être attachées.

2. Au cours d'une séquence de jeux, la gamme de stratégies d'activation (perçues comme) disponibles est toujours plus restreinte que l'éventail décrit ci-dessus. Déjà limité par la position et la capacité stratégique (dotation en ressources d'action) de chaque acteur, le choix dépend également de sa connaissance et de sa perception non seulement du contexte institutionnel en tant que tel, mais également de sa marge de manœuvre vis-à-vis de celui-ci. Les acteurs adoptent ainsi une attitude pas nécessairement neutre vis-à-vis des stratégies d'activation, en privilégiant certaines *a priori* en raison de valeurs et d'un *habitus* qui leur sont propres. Certains se tournent plus volontiers vers une concrétisation alors que d'autres n'hésitent pas à privilégier l'innovation, voire le contournement. Le choix effectué est toujours un choix contraint, qui repose sur une interprétation subjective et déformée de la réalité.

3. Ce n'est, enfin, qu'à travers leur entrée en *interaction* au sein d'un espace social déterminé que les stratégies d'activation revêtent un intérêt analytique et explicatif (c'est en tous les cas la thèse défendue dans cette monographie). Les processus d'appropriation des règles représentent des jeux nécessairement collectifs, dont les produits (*outputs*, *impacts* et *outcomes*) sont le fruit des *interactions* entre des joueurs dont la position, la dotation en ressources d'action et, précisément, les stratégies d'activation varient. De ces jeux d'acteurs et de l'interaction de ces stratégies résultent le *filtrage d'ajustement* (point 2.1.3) qui, avec le *filtrage initial* (point 2.1.1), permet de décomposer en deux mécanismes distincts le filtrage de la mise en œuvre (figure 3).

2.2.3 L'arrangement de régulation localisé comme *output*

En entrant en interaction, les stratégies d'activation poursuivies s'affinent, s'adaptent, s'infléchissent au cours de processus de négociation plus ou moins conflictuels. Des ressources d'action sont mobilisées et échangées, certains acteurs se retrouvent minorisés ou éjectés alors que d'autres sont (ré)intégrés, des coalitions parfois étranges peuvent naître. Les limites du problème collectif et de l'espace social qu'il délimite sont redéfinies en permanence, et les négociations se matérialisent au final au sein d'arrangements entre acteurs qui représentent une manifestation tangible du *filtrage d'ajustement*. Ces derniers, en désignant la ou les stratégies victorieuses, déterminent les gagnants et les perdants du jeu et y mettent, provisoirement, fin.

On retrouve là le raisonnement en termes d'*appropriation*, de *négociation* et d'*arrangement*, plutôt que de *mise en œuvre* et d'*application*, qui sous-tend l'ensemble de cette thèse. Une telle perspective suppose, du point de vue des résultats des processus étudiés, de considérer ceux-ci plus largement qu'à travers les seuls *outputs* de politiques publiques (décisions et activités étatiques au sens où l'entend traditionnellement l'analyse des politiques publiques). Ces décisions ne représentent en effet qu'une modalité essentielle mais rarement exclusive de l'action collective, à côté desquelles se déploient toute une série d'*outputs* parfois cachés : contrat bi- ou multilatéral, convention ou entente orale impliquant ou non des acteurs publics, etc. Les *outputs* des processus d'appropriation regroupent en ce sens un ensemble bigarré d'*arrangements entre acteurs* qui, pour une période toujours limitée, stabilisent leurs attentes réciproques. Ils matérialisent de manière temporaire un consensus à l'échelle du problème territorialement ancré, récompensant certaines stratégies au détriment d'autres, attribuant ou imposant des droits d'usage, des charges d'entretien, des limites d'exploitation, des avantages financiers. Essentiels à la réussite d'une politique publique, ces *outputs* peuvent tout autant la contourner, la détourner bref, la vider de sa substance qu'en améliorer les résultats. C'est l'instantané de leur agrégation à un instant 't' ou durant une période temporelle bornée que désigne le concept d'*arrangement de régulation localisé* (ARL).

Cette notion a fait l'objet de nombreuses discussions au sein des séminaires doctoraux du groupe 'Ressources et régimes'. Elle représente le fruit d'une réflexion mûrie collectivement et constitue, elle aussi, l'*output* d'un processus de négociation parfois animé. Né sous la plume de David Aubin (2007)⁷⁹, le concept a par la suite été repris et développé au sein de divers projets de recherche et thèses de doctorat⁸⁰ dont la première s'est achevée en 2012 (Bréthaut 2013a, 2013b). Elle a, par ailleurs, fait l'objet de premières tentatives d'applications transversales au cours de l'année 2013 (Laesslé et al. 2013, Schweizer et al. 2013). Quoique ces différentes publications partagent une volonté de faire évoluer le cadre d'analyse des RIR en le recentrant sur le niveau concret de l'action, elles divergent aussi bien sur le plan terminologique (le terme *arrangement* étant le seul qui revienne dans l'ensemble des cas) que conceptuel (les frontières de la notion n'étant pas définies de manière similaire). Il va dans ce contexte sans dire que, si l'approche proposée ici repose largement sur ce travail collectif, elle n'en constitue pas moins une appropriation personnelle qui n'engage que moi. Elle ne prétend pas matérialiser un consensus – ne serait-ce que temporaire – autour du concept, mais plus modestement contribuer à l'accumulation du savoir en le replaçant dans le contexte plus large de l'analyse des politiques publiques. Pour ce faire, la présente section revient sur des considérations terminologiques et conceptuelles, avant de conclure sur la place de la notion au sein du cadre conceptuel développé.

⁷⁹ Notion d'*arrangement local* comme produit de l'activation et de la confrontation des règles issues du régime institutionnel, activées dans le but de résoudre localement une rivalité (cf. figure 5).

⁸⁰ Voir en particulier les *working papers* publiés par Knoepfel et al. (2011), de Buren (2011, 2012, 2013), Schweizer (2011, 2012) ou Laesslé (2012).

1. Terminologie

Arrangement local, régulateur, régulateur, voire arrangement de régulation local ou localisé, le débat terminologique autour de la désignation du concept a passablement occupé les esprits au sein des séminaires 'Ressources et régimes'. A juste titre, dans la mesure où la question du label est essentielle en termes de communication : c'est la face visible de l'iceberg, la plus immédiatement perceptible, celle par laquelle d'autres se font une idée de ce qu'il recouvre et implique. L'étiquette choisie doit dès lors non seulement être vendeuse, mais également (et avant tout) porteuse d'une certaine cohérence, à la fois avec la littérature au sein de laquelle la notion s'inscrit et la portion du monde empirique qu'elle entend saisir. Compte tenu de ces éléments et dans un souci de continuité avec les derniers développements terminologiques (Bréthaut 2013a, 2013b), je propose de retenir le label d'*arrangement de régulation localisé* (ARL) pour les raisons suivantes :

- Le terme *arrangement* renvoie à la dimension négociée et consentie des *outputs* des processus d'appropriation des règles, à l'idée de consensus temporaire et sur mesure qui met, provisoirement, fin aux *jeux* engagés autour d'un problème collectif. Il ne s'agit en général pas d'un compromis isolé, mais d'une agrégation, d'un ensemble structuré de décisions, contrats, conventions, ententes interconnectés et potentiellement contradictoires par lesquels les acteurs *répondent* au problème soulevé (ce qui ne veut pas dire qu'il le *résolve*). Quoique la littérature fasse parfois un tel usage du terme, il ne s'agit donc pas d'un arrangement au sens *actoriel*, mais bien *matériel* : il renvoie à la *matérialisation* (formelle ou informelle) de l'action collective, aux *outputs* des processus d'appropriation. Acteurs et arrangements sont, au même titre qu'acteurs et institutions (point 2.1.2), clairement à distinguer. Ils représentent deux variables distinctes, les premiers faisant partie intégrante du processus dont les seconds sont issus.
- Le terme *régulation* (qui permet d'éviter le néologisme 'régulateur') fait référence à l'idée de règles en action, mises en musique à travers un ensemble dynamique et perpétuellement renégocié. Dans la continuité de l'approche développée au sein des séminaires 'Ressources et régimes', *règles* et *régulation* sont, conceptuellement, à distinguer : les premières renvoient au niveau général et abstrait du contexte institutionnel (à 'ce qui est prévu'), alors que la seconde traite du niveau individuel et/ou concret de l'action (à 'ce qui est activé')⁸¹. Contexte institutionnel et ARL représentent deux concepts distincts, évoluant l'un par rapport à l'autre non sans effets rétroactifs du second sur le premier. Plus précisément, l'ARL constitue le résultat de l'interaction des stratégies d'activation des règles générales et abstraites, le fruit de leur transposition et de leur réajustement au niveau individuel et/ou concret. Il constitue en ce sens un concept utile pour appréhender les écarts entre ces deux niveaux.
- Le terme *localisé*, enfin, renvoie à la dimension *territorialement ancrée* de l'ARL. Celui-ci se déploie à l'échelle d'un problème et d'un territoire spécifiques et n'est, en principe, pertinent que dans ce cas précis. Si l'ARL se rapporte donc à des circonstances *localisées*, il peut toutefois concerner une échelle qui dépasse le cadre purement *local* (un bassin versant ou un secteur d'industrie dans leur globalité par exemple), et être issu d'acteurs qui ne s'inscrivent pas forcément au sein de ce cadre (un Office fédéral, un Tribunal cantonal, etc.). Ce n'est dès lors pas le caractère plus ou moins *local* de l'ARL qui est déterminant, mais bien le fait qu'il se déploie à l'échelle d'un espace social particulier, délimité par le problème qui constitue le point de départ de l'analyse. Cette dimension est, en ce sens, dynamique plutôt que statique.

⁸¹ Voir l'exkursus 3 pour plus de détails sur les dimensions *général – individuel* et *abstrait – concret*.

2. Conceptualisation : la forme et le fond

Concrètement donc, l'ARL correspond à un ensemble de décisions, contrats, compromis plus ou moins formalisés qui se déploient au sein d'un espace social délimité par les spécificités d'un problème territorialement ancré et socialement construit. Les *outputs* qui le composent constituent des manifestations tangibles, observables empiriquement même si elles ne se matérialisent pas toujours au sein d'actes écrits. Les ARL représentent en fait la transposition et le réajustement des règles générales et abstraites à l'échelon d'une situation individuelle et concrète, la réponse collective des acteurs au problème environnemental soulevé – laquelle ne va, en fonction des stratégies qui se seront au final imposées, pas nécessairement en direction d'une résolution. En termes de conceptualisation, la notion pose des questions à la fois de forme et de fond.

Les arrangements de régulation localisés quant à la forme

Emanant de (ou liant) divers acteurs, les *outputs* qui composent l'ARL revêtent des formes variées, plus ou moins rigides, stables ou contraignantes. Sont concernés aussi bien des actes formels dont l'adoption a suivi une procédure rigoureuse que des accords informels scellés par une poignée de main, cette question de forme constituant un continuum plutôt qu'une dichotomie⁸². En feront partie des *outputs* aussi divers qu'une décision d'attribuer des paiements directs, une concession accordant le droit de turbiner les eaux d'une rivière, une entente orale au sujet de l'exploitation d'une parcelle agricole, une injonction formelle ou informelle des autorités obligeant un particulier à adopter tel ou tel comportement. Dans un essai de classification (Schweizer 2011), j'ai proposé de retenir plus particulièrement trois catégories au sein desquels le continuum se déploie : actes unilatéraux émanant du secteur public (décisions administratives, jugements, actes matériels) ; accords bilatéraux négociés et consentis (contrats, ententes orales) ; arrangements communautaires (accords entre une communauté d'usagers, coutumes partagées par cette communauté). L'excurus 8 offre une lecture juridique de ces différentes catégories.

Excursus 8 : lecture juridique des trois catégories d'*outputs* formant l'ARL

a. Actes unilatéraux émanant du secteur public

La première catégorie regroupe les actes individuels et/ou concrets émanant des autorités politico-administratives (ou d'acteurs paraétatiques ou privés à qui la puissance publique a été déléguée) : *outputs* intermédiaires (plan d'aménagement, plan d'action, décision générale)⁸³ et finaux (décision administrative). Cette dernière constitue l'*output* traditionnellement considéré par les études de mise en œuvre, l'acte administratif individuel et concret *par excellence* (voir à cet égard Moor & Poltier 2011 : 4). Dans une vision légaliste et 'top-down', la décision est perçue comme *coercitive* (elle s'impose à son destinataire), *unilatérale* (elle n'est pas négociée, ni même négociable) et *formelle* (elle est issue d'une procédure et se manifeste sous une forme toutes deux prédéterminées). Pour Aubin (2007 : 67) par exemple, elle « *n'est pas négociée entre les parties* » et règle une situation de « *manière coercitive, assortie qu'elle est d'une obligation légale d'adoption et de respect* ». Si une telle vision peut se révéler exacte vis-à-vis de certaines décisions (autorisations de police par exemple), elle n'en est pas moins trop restrictive dans la plupart des cas. Les actes unilatéraux émanant du secteur public se révèlent, en effet, plus riches que ne le laisse entendre cette définition :

⁸² La notion d'*informalité* est, souvent, utilisée de manière plutôt vague dans la littérature (Kingston & Callabero 2009), appréhendée à travers une approche casuistique (liste d'exemples) plutôt que par une définition abstraite. Dans le cas présent, le terme renvoie non seulement au support (écrit ou oral) de l'arrangement, mais également à sa procédure d'adoption / de conclusion.

⁸³ Voir l'excurus 3 pour une définition juridique de ces trois types d'*outputs* intermédiaires.

- D'abord, les *outputs* de cette catégorie ne sont pas nécessairement coercitifs et obligatoires mais peuvent consister en une série d'instruments incitatifs visant à orienter les comportements sans les contraindre. C'est ce que la doctrine juridique désigne, précisément, par le terme d'*actes étatiques non obligatoires* (Flückiger 2004), dont l'importance ne cesse de croître dans un contexte de profondes réformes administratives et managériales. Les autorités étatiques informent et recommandent, mais n'imposent plus ; elles incitent et proposent, mais n'obligent pas. Il en résulte une multiplication des instruments qui échappent à une appréhension juridique classique, des recommandations, *guidelines* ou *best practices* aux injonctions orales ou renseignements délivrés par l'administration.
- Ensuite, même les décisions coercitives adoptées selon la procédure administrative formelle revêtent une part potentiellement négociable. Certes cela n'est pas systématique, certes la marge de négociation de l'administration est souvent limitée, mais cette possibilité n'en est pas moins le plus souvent présente. Notions juridiques indéterminées, formulations potestatives, incohérences entre les règles, lacunes juridiques, le droit est truffé d'ouvertures qui permettent à l'administration (et aux administré-e-s) d'entrer en négociation, atténuant ainsi le caractère unilatéral de la décision.
- Enfin, il est des actes émanant du secteur public qui revêtent un degré de formalisme moindre que celui de la décision. L'exemple le plus marqué est sans doute celui des *actes matériels de l'administration* qui, au sens propre, désignent les « *actes dont la seule finalité est la modification d'un état de fait par le moyen d'un travail qui est également de pur fait* » (Moor & Poltier 2011 : 31) : aménagement urbain, entretien d'infrastructures, mise à disposition de services administratifs. Quoique ces actes ne visent pas à engendrer un effet juridique, ils n'en ont pas moins pour objet de produire la modification d'une situation concrète, voire de devenir structurant pour le comportement des acteurs. Mes études de cas approfondies (voir par ex. Schweizer 2012 : 110) ont démontré comment de tels actes pouvaient être répétés de manière à constituer des procédures devenant, peu à peu, structurantes vis-à-vis de situations subséquentes.

De plus en plus donc, l'administration utilise des approches non autoritaires, négociées et informelles pour atteindre les résultats visés par la loi. Les décisions coercitives ne constituent en ce sens que l'une des expressions possibles des actes unilatéraux émanant du secteur public. D'autres sont plus informels, plus consensuels, plus souples. Manifestations d'une volonté de flexibilisation sensée menée à une efficacité accrue (Flückiger 2004), ils revêtent, au même titre que les actes autoritaires, une dimension structurante pour le comportement des acteurs. C'est même là leur objectif principal : amener les groupes cibles à adopter, sans passer par des décisions contraignantes, des comportements en accord avec les objectifs visés par les politiques publiques. Selon Moor et Poltier (2011 : 55), ceci est en particulier vrai dans le domaine de la protection de l'environnement, où « *les possibilités de la réglementation autoritaire, de même que celles du subventionnement public, ont atteint leurs limites* » (ou tout au moins sont perçues comme telles, un constat partagé par les travaux cités au point 1.1.1).

b. Accords négociés et consentis

La deuxième catégorie regroupe les accords négociés, conclus et librement acceptés par un certain nombre de parties, généralement deux (accord bilatéral) mais parfois plus (convention tripartite entre l'Etat, un groupe cible et une association de bénéficiaires finaux par ex.). Le fait qu'ils soient librement négociés et acceptés plutôt qu'imposés de manière unilatérale ne signifie toutefois pas que ce type d'arrangements ne comporte pas, dans une certaine mesure au moins, de *dimension consentie*. La négociation de ces accords s'inscrit en effet toujours dans des configurations complexes d'acteurs et de relations de pouvoir (voir point 2.1.3) au sein desquelles certains apparaissent en position de force. Librement négocié et accepté, l'accord n'en est donc pas pour autant « *équitable et intéressant pour les deux parties* » (Aubin 2007 : 66). Tout n'est pas, dans le contrat, négocié (et négociable) et le résultat pourra au final,

quoiqu'il soit accepté par les deux parties, largement favoriser l'une ou l'autre. Dans ces cas, Aubin (2007 : 71) parle d'arrangements *concedés* (inéquitables), qu'il oppose aux arrangements *transactionnels* (équitable).

Relèvent par exemple de cette catégorie les types d'accords suivant : les contrats de droit administratif ; les contrats de droit privé, dont les modalités sont régies par le droit civil (le Code des obligations⁸⁴ en Suisse) et auxquels les autorités politico-administratives peuvent parfaitement être parties ; les ententes orales et l'ensemble des accords plus informels, expressément reconnus (art. 11 CO) et dont l'importance empirique est non négligeable ; et, dans une certaine mesure, les accords tacites, en particulier dans les cas où un acteur tolère un comportement qu'il serait fondé à contester (stratégie de *passivité*). Produits parfois *cachés* des processus d'appropriation des règles, ces arrangements peuvent constituer des *outputs* intermédiaires essentiels à la prise d'une décision unilatérale, permettant de négocier certains éléments à la marge, en amont⁸⁵.

D'une manière générale, ces accords négociés et consentis s'inscrivent pleinement dans les logiques de *gouvernance* mises en avant au point 1.1.1. Comme le met bien en évidence Jacques Chevallier (2005) dans un chapitre sur les rapports entre *gouvernance* et *droit*, ils relèvent d'une approche interactive de l'action collective qui, en reconnaissant la complexité des problèmes et l'existence de sources de pouvoirs multiples, cherche à parvenir « à des compromis acceptables par les vertus de l'échange » (p. 191). Ce faisant, ce type d'accords entraîne « un réajustement des modes d'intervention publique » (p. 195) qui se traduit notamment par une « pénétration de la logique contractuelle au cœur de la sphère publique » (p. 201). La contractualisation constitue en ce sens, toujours selon Chevallier, un instrument ...

... privilégié de formalisation de la gouvernance : elle donne en effet une traduction juridique à l'approche pluraliste et consensuelle de l'action publique qui est au principe de la gouvernance. La contractualisation implique des relations juridiques fondées, non plus sur l'unilatéralité et la contrainte, mais sur l'*accord de volontés* : elle présuppose que soit prise en compte l'existence d'acteurs autonomes, dont il s'agit d'obtenir la coopération ; et elle passe par un processus de négociation, visant à définir les contours d'une action commune. (Chevallier 2005 : 199-200, c'est l'auteur qui souligne)

Il en résulte une prolifération des techniques de contractualisation et de négociation qui se développent, parfois, sous couvert d'unilatéralité.

c. Arrangements communautaires

Cette dernière catégorie regroupe les arrangements à travers lesquels un groupe d'acteurs, souvent usagers d'une même ressource (un réseau d'eau, une coopérative d'habitation, une appellation viti-vinicole), vont mettre en place et actualiser *en commun* des pratiques informelles ou des régulations formelles pour l'exploitation, l'entretien et la protection de cette ressource. En Suisse comme dans d'autres régions du monde (voir par ex. Ostrom 1990), on trouve de tels arrangements depuis plusieurs siècles autour de l'exploitation de réseaux d'irrigation, d'alpages, de forêts, etc. Par rapport aux actes unilatéraux ou aux accords bilatéraux, c'est donc l'*origine* de ces arrangements qui constitue leur particularité première : ils sont directement issus d'une *communauté* d'acteurs-usagers, et manifestent une forme de consensus à l'échelle de cette dernière.

⁸⁴ Code des obligations du 30 mars 1911 (RS 220).

⁸⁵ Voir par ex. le cas de la Maladière (mentionné au point 2.2.2), où la Ville de Neuchâtel a signé plusieurs conventions qui se sont révélées déterminantes pour la réussite du projet de stade.

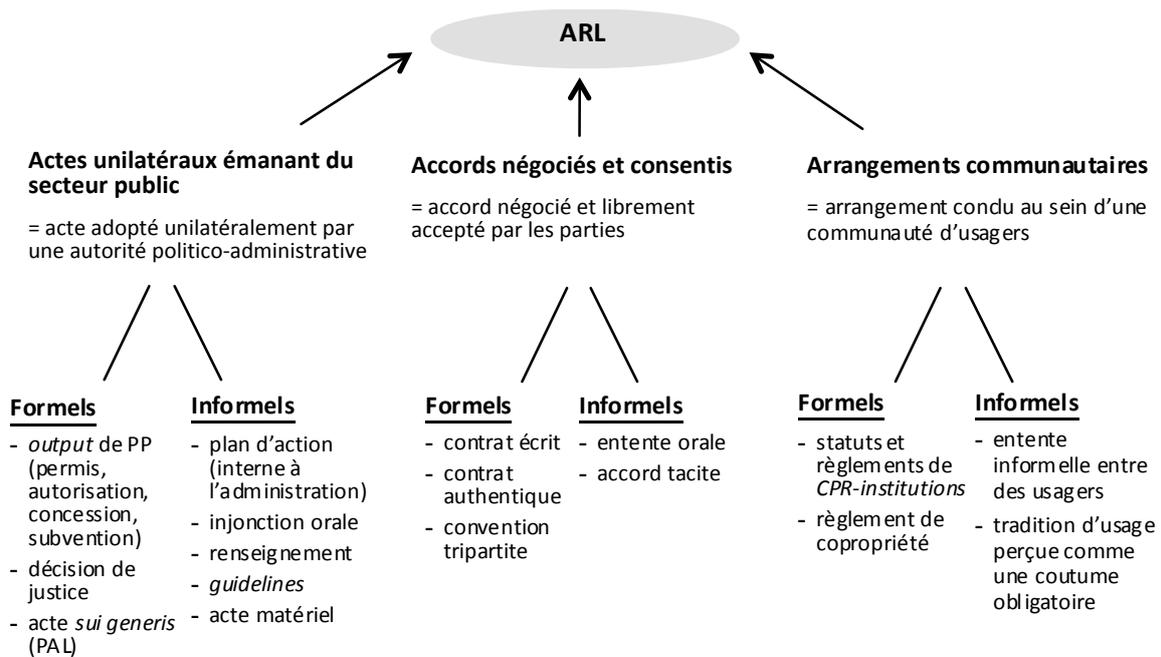
Aussi légitimes puissent-ils apparaître aux yeux des membres de cette communauté, ces arrangements sont à différencier des règles générales et abstraites et, en particulier, de politiques publiques locales⁸⁶. Le droit suisse fait d'ailleurs, d'après Arnold (1987 : 79), clairement la distinction. Trois éléments justifient à mon sens une telle posture. Formellement d'abord, ces arrangements ne reflètent pas l'expression d'une quelconque puissance publique, ne sont pas adoptés selon des principes et des procédures démocratiques et ne sont pas soumis au contrôle du corps électoral. Le fait qu'ils soient perçus comme obligatoires et qu'ils limitent les libertés individuelles ne change à cet égard rien (ces deux caractéristiques se retrouvant également au sein des autres catégories d'arrangements). Quant au fond ensuite, ils ne sont directement applicables qu'à une ressource en particulier, et uniquement aux membres de la communauté dont ils sont issus – donc à un nombre *déterminé* de situations et de personnes (ce qui ne veut pas dire que, comme les contrats, ils ne soient pas opposables). Comme les autres catégories d'arrangements enfin, ils constituent le résultat de dynamiques d'activation des règles et peuvent, dans une situation donnée, aussi bien les contourner que les concrétiser ou les compléter.

A nouveau, ces arrangements peuvent revêtir des formes variées, allant de règlements formellement adoptés et officiellement reconnus à des ententes informelles dont les traces écrites peuvent être inexistantes. Dans le cas de ressources exploitées depuis plusieurs siècles de manière communautaire, les pratiques multiséculaires totalement informelles, ancrées dans le vécu des usagers et transmises jusqu'à nos jours, constituent en outre des modalités de régulation importantes. Dans son étude des communautés d'usagers exploitant certains alpages suisses, Arnold (1987 : 79) met parfaitement en évidence l'importance de telles pratiques (*Observanz*), qui font résonance à « *l'observance constante et uniforme de règles de conduite suivies par les membres d'une communauté sociale convaincue que de telles règles [correspondent] à un besoin juridique ou une obligation* » (Caponera 2009 : 124).

Le caractère absolu des distinctions proposées, volontairement formalistes, ne doit pas être surestimé et mener à adopter une lecture déformée de la réalité, poussant l'analyste à tordre les arrangements observés pour les faire correspondre à l'une ou l'autre catégorie. Au contraire, l'intérêt du triptyque proposé se situe ailleurs, en ce qu'il contribue d'une part à rendre attentif aux écarts avec les catégories juridiques classiques et, d'autre part, à mettre en évidence des composantes parfois cachées de l'action collective. Sans prétendre à l'exhaustivité et à titre d'illustration, l'exkursus 8 met le doigt sur des arrangements que l'analyse des politiques publiques, sans nécessairement les ignorer, ne perçoit pas toujours à leur pleine valeur (voir la synthèse proposée à la figure 11). Or ces arrangements apparaissent tout aussi déterminants pour comprendre le comportement des acteurs et, au final, les écarts avec les règles générales et abstraites. L'analyse ne saurait dès lors en faire l'économie.

⁸⁶ Quoique la limite soit parfois floue. Pour une vision différente, voir d'ailleurs de Buren (2013 : 301).

Figure 11 : structure formelle des ARL (synthèse)



(source : propre illustration)

Les arrangements de régulation localisés quant au fond

Quant au fond (*aspect matériel*), les ARL traitent de questions *opérationnelles* (Ostrom et al. 1994) relatives à un problème spécifique, offrant des réponses 'situées' plutôt que générales et abstraites. Ils abordent aussi bien des problèmes ponctuels (arbitrages liés à la résolution d'une rivalité par ex.) que des questions qui s'inscrivent sur la durée (restrictions d'exploitation pour protéger un écosystème par ex.). Ils remplissent, en clair, certaines *fonctions de régulation* (Nahrath et al. 2010) autour desquelles se cristallisent les jeux d'acteurs. Dans un essai de classification, je propose de distinguer quatre fonctions qui se recoupent parfois :

- *allocation* : attribution/répartition de ressources d'action, en particulier financières (décisions d'attribution d'une subvention par ex.) ;
- *appartenance* : définition et répartition individuelle (à des acteurs déterminés) et concrète (sur des biens et services déterminés) des droits de propriété, d'accès ou d'usage ;
- *exploitation* : régulation des modalités concrètes de protection, de renouvellement (charges pour l'entretien des ressources artificielles) et d'exploitation ;
- *arbitrage* : mécanismes de résolution *ex ante* ou *ex post*, *ad hoc* ou standardisés, des rivalités et problèmes ponctuels auxquels l'exploitation d'une ressource pourrait mener/aurait mené.

Aussi fonctionnaliste puisse-t-elle paraître, cette lecture ne doit toutefois pas faire perdre de vue le caractère éminemment politique de la construction sociale qu'est l'ARL. Représentant le produit de jeux d'acteurs, il vient trancher entre les différentes stratégies d'activation poursuivies et n'est, en ce sens, jamais neutre. Il récompense certaines stratégies, désigne les gagnants et les perdants du jeu, revêt une dimension nécessairement *discriminante*. Très concrètement, il impose certaines charges (d'entretien) et certaines limites (d'exploitation) et priorise certains usages, déterminant le cercle des ayants droit (*ins*) et des exclus (*outs*). Les mécanismes d'exclusion pourront à cet égard être aussi bien directs (non attribution de droits) qu'indirects (exclusion par la bande, à travers l'imposition de charges d'entretien trop élevées par ex.) (voir Schweizer 2013).

En fonction des stratégies d'activation récompensées, l'ARL se situera plus ou moins à la marge des règles générales et abstraites auxquelles il est adossé. Il pourra ignorer, concrétiser, contourner, détourner ou compléter l'une ou l'autre de ces règles, le plus souvent de manière combinée (la concrétisation de l'une pouvant, par exemple, entraîner le contournement d'une autre). Ne se limitant *ni* aux règles en action (mise en œuvre), *ni* aux arrangements à la marge (matérialisant un écart positif ou négatif), l'ARL est donc formé par l'agrégation de ces deux éléments :

ARL = règles en action + arrangements à la marge

L'arrangement de régulation localisé articule et reformule en ce sens le contenu des règles générales et abstraites. Il en vide certaines de leur substance, en concrétise d'autres voire introduit de nouvelles régulations substantielles venant compléter ce qui est prévu. Une telle affirmation ne revient, encore une fois, pas à nier le caractère structurant du contexte institutionnel, mais à mettre en évidence les processus d'ajustement et de reformulation dont les règles qui le composent font nécessairement l'objet. A noter enfin qu'il n'y a, dans un contexte où la mise en œuvre des politiques publiques passe de plus en plus par des instruments flexibles, négociés et informels (excursus 8), pas de lien entre la forme et le fond de l'ARL. Un accord bilatéral informel pourra être conclu dans un objectif de concrétisation alors qu'à l'inverse, une décision unilatérale formelle respectant scrupuleusement la procédure administrative pourra s'inscrire dans une tentative de contournement ou de détournement.

3. Place au sein du cadre conceptuel

Conceptualisé et opérationnalisé comme tel, l'ARL s'inscrit triplement au sein du cadre conceptuel développé (cf. figure 12 ci-après) :

- *output des processus d'appropriation des règles* : les ARL constituent le produit des jeux d'acteurs documentés au point 2.1.3, matérialisant sur le terrain les résultats de l'interaction des stratégies d'activation (et donc du *filtrage d'ajustement*). Ils viennent encadrer l'action des acteurs en attribuant (ou non) des droits, en fixant (ou non) des charges, en priorisant certaines stratégies au détriment d'autres.
- *principal déterminant des impacts et des outcomes* : les ARL revêtent une influence supposée déterminante sur les *impacts* (comportement des acteurs) et les *outcomes* (effets sur le monde réel) des politiques publiques. Qu'ils mettent les règles en action où se situent à la marge, ce sont à eux que les acteurs vont adapter le plus directement leurs pratiques. Leur substance est en ce sens capitale pour expliquer les écarts entre un modèle de comportement supposé (par les règles générales et abstraites, *ce qui est prévu*) et le comportement effectif des acteurs (*ce qui est accompli*).
- *à l'origine de multiples boucles de rétroaction* : au fil du temps, les arrangements interconnectés et potentiellement contradictoires qui composent l'ARL s'agrègent les uns aux autres au sein d'un maillage dynamique devenant peu à peu structurant pour les processus subséquents. Cette agrégation ne sera, en particulier, pas sans effets sur la perception sociale du problème (contribuant à sa redéfinition), sur les jeux d'acteurs (modifiant leur position, leur dotation en ressources d'action, etc.) voire, dans certains cas, sur le contexte institutionnel en tant que tel (institutionnalisation au niveau général et abstrait).

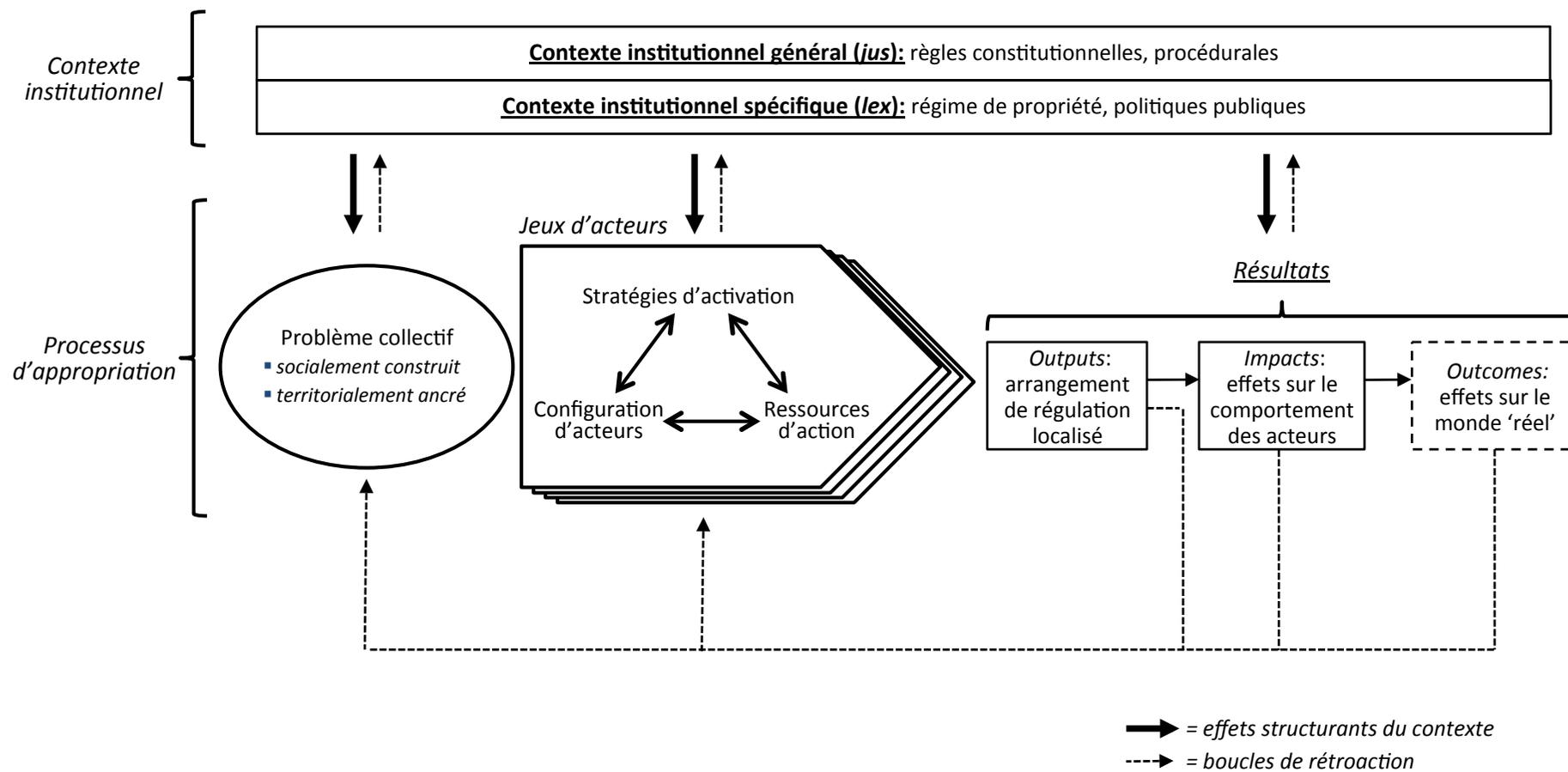
2.3 Le cadre conceptuel en un coup d'œil

Cette partie récapitule le cadre conceptuel progressivement élaboré pour appréhender les processus d'appropriation des règles. A partir de l'idée initiale de *stratégies d'activation* et, plus précisément, de la proposition théorique selon laquelle ces stratégies joueraient un rôle déterminant pour expliquer les écarts entre les règles et leur matérialisation au niveau de l'action, une construction en cinq étapes est proposée au fil de ce chapitre :

1. Une porte d'entrée 'bottom-up' est adoptée, partant du principe que l'action des acteurs se structure à partir d'un problème socialement construit et territorialement ancré plutôt que d'un programme politico-administratif ; ce problème se déploie au sein d'un espace social spécifique, caractérisé par une configuration dynamique d'acteurs qui entrent en interaction autour de sa reconnaissance et de sa thématisation (*filtrage initial*, point 2.1.1, figure 6).
2. Un tel angle d'attaque suppose de ne plus considérer les règles générales et abstraites (*jus et lex*) comme point de départ (i.e. comme *input*), mais bien comme un contexte institutionnel dont le caractère structurant se déploie tout au long des processus d'appropriation ; ce contexte représente à la fois un cadre de contraintes et d'opportunités pour les acteurs engagés au sein de l'espace social pertinent pour l'analyse (point 2.1.2, figure 7).
3. Ces acteurs sont placés au cœur du schéma explicatif retenu, c'est-à-dire au cœur de l'ouverture de la boîte noire (*throughput*) du processus d'appropriation ; cette boîte noire est décomposée, à l'aide de la métaphore du *jeu*, autour des trois variables que sont la configuration d'acteurs, leurs ressources d'action et les stratégies d'activation qu'ils poursuivent (point 2.1.3, figure 8).
4. Le concept de *stratégies d'activation* est défini et opérationnalisé comme le comportement par lequel un acteur va sélectionner, au sein du cadre de contraintes et d'opportunités formé par le contexte institutionnel, la règle et les modalités d'activation qui lui paraissent les plus appropriées pour atteindre ses objectifs ; en entrant en interaction, ces stratégies vont s'affiner et s'adapter au fil du temps (*filtrage d'ajustement*, point 2.2.1 et 2.2.2, figure 10).
5. La notion d'*arrangement de régulation localisée* (ARL) est, enfin, proposée pour appréhender l'*output* des processus d'appropriation, soit le résultat de l'interaction des différentes stratégies d'activation poursuivies (point 2.2.3, figure 11).

Cette partie expose un condensé en deux étapes de ces différents éléments. Elle offre d'abord une représentation schématique (figure 12) qui, mise en rapport avec les figures 1 (analyse en termes de facteurs de Sabatier & Mazmanian 1980), 2 (*Integrated implementation model* de Winter 1990), 3 (vision en termes processuels) ou 4 (tendances dominantes au sein de la littérature), illustre les différences entre l'approche proposée et les perspectives traditionnellement véhiculées par les études de la mise en œuvre. Elle dresse ensuite le récapitulatif de l'opérationnalisation des variables qui composent le cadre conceptuel développé, dessinant une grille de lecture qui permet d'appréhender dans toute leur complexité les processus (politiques) d'appropriation des règles.

Figure 12 : cadre conceptuel pour l'analyse des processus d'appropriation des règles



Source : propre illustration

Grille de lecture

Une grille de lecture en plusieurs étapes se dégage de la figure 12 et des développements conceptuels proposés au fil de ce chapitre : 1. le problème collectif doit être identifié et qualifié en fonction de ses dimensions socialement construite et territorialement ancrée ; 2. les séquences de jeux menées au sein de l'espace social structuré autour de ce problème doivent être analysées en mettant l'accent sur la configuration des acteurs en présence, leurs ressources d'action et les stratégies d'activation qu'ils poursuivent ; 3. l'arrangement de régulation localisé issu de l'interaction de ces différentes stratégies (*outputs*), de même que ses effets sur le comportement des acteurs (*impacts*)⁸⁷, doivent être reconstruits. A ces différents stades, une attention particulière doit en outre être donnée à l'influence structurante du contexte institutionnel, soit aux contraintes formées par les règles générales et abstraites issues du *jus* et de la *lex*⁸⁸. Plus en détail, les principaux éléments de l'analyse proposée se déclinent de la manière suivante :

1. Problème collectif (*input*)

Le problème environnemental constitue le point de départ de l'action des acteurs et, partant, de l'analyse (*input*). Il doit être clairement identifié et analysé en fonction de deux dimensions :

- son caractère *socialement construit*, qui suppose de mettre en avant les représentations subjectives des acteurs et la manière dont le problème est diversement perçu – les faits objectifs étant uniquement intéressants en ce qu'ils influencent ce processus de construction sociale, c'est-à-dire lorsque des acteurs s'en saisissent et les réinterprètent ;
- son caractère *territorialement ancré*, qui suppose de s'intéresser au problème tel qu'il surgit au sein d'un espace social déterminé plutôt que tel qu'il est défini généralement et abstraitement au sein des politiques publiques – ce problème général et abstrait étant, toutefois, intéressant en ce qu'il influence potentiellement la reconnaissance du problème territorialement ancré.

2. Jeux d'acteurs (*throughput*)

Les *jeux d'acteurs* qui se déploient autour du problème ainsi défini doivent, ensuite, être analysés en profondeur. Dans la plupart des cas, ils se divisent en plusieurs *séquences* interdépendantes qui se superposent et s'imbriquent les unes aux autres. Ces séquences constituent autant de processus qui se distinguent par la configuration des acteurs en présence, par les ressources d'action mobilisées et échangées et/ou par les stratégies d'activation poursuivies. La décomposition des *jeux* en *séquences* suppose d'accorder une attention particulière à la place de la temporalité dans l'analyse (succession, imbrication, interdépendance entre les événements), de même qu'aux variables endogènes qui caractérisent les jeux d'acteurs. Soit, plus en détail :

1. *à la configuration d'acteurs* : il s'agit premièrement de faire l'inventaire des acteurs en présence, non pas simplement sous la forme d'une liste énumérative mais en mettant en évidence leurs positions respectives, la nature de leurs relations et l'orientation générale de leur comportement. Pour faciliter cet exercice, la représentation triangulaire proposée par Knoepfel et al. (2006 : 63) sera utilisée (cf. figure 9).

⁸⁷ Il est, pour mémoire, renoncé à une analyse détaillée en termes d'*outcomes* (c'est-à-dire d'effets objectifs sur le monde réel), en raison de la difficulté à les mesurer de manière adéquate.

⁸⁸ Il est également, en raison de l'ampleur que représenterait cette tâche, renoncé à une analyse systématique des boucles de rétroaction (*feedbacks*) représentées à la figure 12.

2. *aux ressources d'action mobilisées et échangées* : il s'agit deuxièmement de reconstruire les rapports de force en présence et, surtout, la manière dont les acteurs mobilisent la portion de pouvoir dont il dispose – aussi infime soit-elle. Pour ce faire, une attention particulière est donnée aux mobilisations et échanges de *ressources d'action* (RA), en partant du principe que le pouvoir peut être appréhendé à travers les dix ressources suivantes (Knoepfel et al. 2006 : 68ss) : le droit (ou la ressource juridique, qui renvoie aux droits *subjectifs*)⁸⁹ ; le personnel (ou la ressource humaine) ; l'argent (ou la ressource monétaire) ; l'information (ou la ressource cognitive) ; l'organisation (ou la ressource interactive) ; le consensus (ou la ressource confiance) ; le temps (ou la ressource temporelle) ; l'infrastructure (ou la ressource patrimoniale) ; le soutien politique (ou la ressource majoritaire) ; et, enfin, la force (ou la ressource violence).
3. *aux stratégies d'activation poursuivies* : il s'agit enfin troisièmement d'identifier les *stratégies d'activation* des règles poursuivies par les principaux acteurs pour, dans un cas concret, atteindre leurs objectifs (*règles comme opportunités*). Cinq catégories ont à cet égard été proposées :
 - *passivité* : non activation d'une règle (assimilable à une stratégie de non-décision) ;
 - *concrétisation* : activation d'une règle au plus près de sa lettre, de l'esprit dans lequel elle a été formulée (assimilable à une stratégie de mise en œuvre) ;
 - *détournement* : activation d'une règle à des fins pour lesquelles celle-ci n'est pas prévue (assimilable à une stratégie d'instrumentalisation) ;
 - *contournement* : résistance à l'application d'une règle, soit par l'activation d'une autre règle (stratégie de confrontation), soit en restant 'en règle' ;
 - *innovation* : recherche de solutions sur mesure, à la marge de ce qui est prévu au sein des règles générales et abstraites.

3. Arrangement de régulation localisé et impacts (résultat)

En entrant en interaction, les stratégies d'activation antagonistes ou complémentaires poursuivies par les acteurs vont s'affiner, s'adapter, s'infléchir au cours de processus de négociation plus ou moins conflictuels. *In fine*, ces processus se matérialisent au sein de décisions unilatérales, contrats bilatéraux ou autres formes d'arrangements (*outputs*) qui désignent la ou les stratégie(s) victorieuse(s) et déterminent, ce faisant, les gagnants et les perdants du jeu. L'agrégation de ces arrangements forme un *arrangement de régulation localisé* (ARL) qui, pour une période toujours limitée dans le temps, stabilise les attentes réciproques des acteurs. Il s'agit plus particulièrement, pour chacune des séquences identifiées, d'analyser ces ARL sous l'angle de :

- leur aspect formel (*forme*) : il s'agit de s'interroger sur la forme des arrangements observés (actes unilatéraux émanant d'autorités politico-administratives, accords négociés et consentis, arrangements communautaires) ;
- leur aspect matériel (*fond*) : il s'agit de les analyser sous l'angle de leur *fonction* (règlent-ils des questions d'allocation, d'appartenance, d'exploitation, d'arbitrage ?) et de leur rapport aux règles générales et abstraites (mise en action, arrangements à la marge), ce dernier point permettant en particulier d'identifier la ou les stratégie(s) victorieuse(s) et les écarts par rapport aux règles ;
- leurs *impacts* : il s'agit de mettre en évidence les impacts des ARL ainsi reconstruits, c'est à dire leurs effets sur le comportement des acteurs (ces impacts sont-ils présents, mitigés ou absents ?).

⁸⁹ Sur cette distinction entre droit subjectif et objectif, cf. excursus 7.

CHAPITRE 3 VERS UNE APPLICATION EMPIRIQUE AU CAS DES BISSES

La présente thèse adopte une démarche au sein de laquelle la réflexion conceptuelle prime sur la théorie, en ce sens que la priorité est accordée au développement, à la discussion et à l'application d'un cadre conceptuel général plutôt qu'à l'analyse hypothético-déductive de relations de causalité (cf. excursus 5). Il s'agit, en clair, de comprendre et d'expliquer en profondeur un phénomène social de manière à en saisir la logique inhérente (*in casu*, les processus d'appropriation des règles décrits au chapitre 1). L'accent est alors nécessairement double, portant à la fois sur la construction conceptuelle en tant que telle (chapitre 2) puis sur sa confrontation à la réalité empirique (chapitre 4). Cela signifie que l'orientation initiale que représente le cadre d'analyse – qui dirige l'attention vers les éléments empiriques pertinents, organise le rapport entre ceux-ci et propose un langage uniforme pour en rendre compte – ne constitue pas une fin en soi, mais prend uniquement sens à travers ce processus d'application au monde « réel ».

Dans ce contexte, ce troisième chapitre est conçu comme une étape intermédiaire visant à assurer la liaison entre le cadre conceptuel développé et la mise en action qui en sera proposée. Pour ce faire, le propos est organisé en deux parties qui posent les bases méthodologiques et empiriques nécessaires à cet exercice.

- La première partie présente quelques considérations méthodologiques liées à la démarche et au *design* de recherche, à la méthode d'analyse retenue et au protocole de récolte des données. Le caractère exploratoire et 'a-causal' de la démarche est, en premier lieu (point 3.1.1), souligné. Plutôt que sur la démonstration de relations de causalité au sens strict, il s'agit de centrer la réflexion sur une série de *propositions théoriques* mettant en dialogue les pôles théoriques et empiriques. La méthode retenue se veut, dans la continuité, comparative et centrée sur les cas, à travers une relecture du matériel empirique récolté dans le cadre du projet FNS *Water channels*. Elle cherche à entrer dans la singularité des situations pour en offrir une lecture centrée sur l'identification de *régularités empiriques*, dans le but de corroborer ou d'infirmer les propositions formulées. Les principales caractéristiques de cette méthode de même que les critères de sélection des trois cas retenus sont présentés au point 3.1.2. Enfin, la dernière section (3.1.3) revient sur la logique qualitative de récolte des données, qui combine analyse documentaire et entretiens semi-directifs.
- La deuxième partie offre un aperçu du terrain empirique auquel sera confronté le cadre conceptuel : les systèmes d'irrigation partiellement composés de *bisses**, canaux d'irrigation multiséculaires du canton du Valais qui gravitent entre agriculture, environnement, patrimoine et tourisme⁹⁰. L'enjeu consiste à mettre en place, à travers le passage en revue des principales caractéristiques de ces systèmes à l'interface entre les ressources *eau*, *bisse* et *sol*, les éléments contextuels nécessaires à la compréhension de l'analyse empirique : contextes historique, ressourciel et socio-économique (point 3.2.1) ; contexte institutionnel (point 3.2.2) ; et, enfin, contextes spécifiques aux deux 'sites' au sein desquels les études cas s'inscrivent (point 3.2.3).

⁹⁰ La définition des termes suivis d'un astérisque (*) figure dans le lexique de l'annexe 1, qui passe en revue le vocabulaire spécifique lié à l'objet empirique *bisse*.

3.1 Considérations d'ordre méthodologique

“Natural scientists work in ways never mentioned in their formal statements of method, hiding ‘shop floor practice’ – what scientists really do – in the formal way they talk about what they do. Social scientists do that too.” (Becker 1998: 5)

Entre la littérature et les concepts d'un côté (chapitres 1 et 2), et les observations et conclusions issues de l'empirie de l'autre (chapitres 4 et 5), la *méthodologie* constitue le troisième angle de ce que l'on pourrait appeler le *triangle d'or* de la démarche scientifique. Elle regroupe l'ensemble des outils et techniques nécessaires à la mise en place d'un dialogue entre les pôles théoriques et empiriques, dont il faut rendre compte avec le même sérieux et la même honnêteté intellectuelle. L'enjeu n'est pas tant, ce faisant, de cacher les pratiques de recherche effectives derrière un langage formaliste qui donnerait l'illusion d'un contrôle (technique) sur une réalité (sociale) qui ne saurait s'y réduire. Il s'agit bien plus d'objectiver ces pratiques, de les rendre explicites, d'y réfléchir *en amont* et de montrer les adaptations éventuelles dont elles ont fait l'objet ; en clair, de veiller à ce que l'approche adoptée, sans être radicale, fasse preuve d'une certaine rigueur qui assure la plausibilité, l'intelligibilité et, dans une certaine mesure au moins, la traçabilité de la recherche (permettant ainsi la contradiction des conclusions qui en sont tirées).

C'est autour de ces différents objectifs que se décline cette section, à travers la présentation d'un *design* de recherche qui repose sur trois piliers, soit son caractère à la fois : *exploratoire et a-causal*, en ce sens qu'il privilégie, à l'établissement d'hypothèses reliant une cause à un effet, la formulation de propositions théoriques plus souples visant à illustrer le potentiel explicatif du cadre conceptuel élaboré ; *comparatif et centré sur les cas*, dans la mesure où il passe par l'analyse puis la comparaison d'études de cas approfondies dans le but d'évaluer les propositions formulées ; et enfin *qualitatif*, à travers un processus de récolte des données croisant analyse d'archives et d'autres sources documentaires, entretiens semi-directifs et, ponctuellement, observations participantes.

3.1.1 Une démarche exploratoire et un design a-causal ⁹¹

Malgré un ancrage théorique marqué et le poids accordé aux réflexions conceptuelles, la démarche de recherche suivie a, clairement, représenté une démarche itérative faite d'allers-retours constants entre le terrain (le mien, mais également celui de mes collègues du groupe 'Ressources et régimes')⁹² et la littérature (le cadre d'analyse des RIR pour commencer, puis l'analyse des politiques publiques, l'institutionnalisme centré sur les acteurs, l'analyse stratégique bref, l'ensemble des corpus mobilisés aux chapitres 1 et 2). Le cadre conceptuel développé ne constitue en ce sens pas un cadre rigide formulé *ex ante*, mais bien une grille de lecture réfléchie et développée chemin faisant, issue d'une interaction entre théorie et empirie, d'une « *négociation complexe et partiellement opaque* » entre ces deux pôles de l'analyse scientifique (Berthelot 1990 : 11). Cette grille n'a jamais été figée dans le marbre, se construisant au contraire progressivement au fil de lectures, intuitions et contacts avec le terrain. Plutôt que de tordre la réalité empirique pour la faire correspondre à un agencement de concepts rigides, c'est bien ces derniers qui ont été incurvés et affinés pour lui coller au plus près.

⁹¹ La *démarche* renvoie aux pratiques générales de recherche, à la manière dont celle-ci a été réalisée ; quant au *design*, il désigne plus spécifiquement le plan, la séquence logique qui lie théorie à empirie (question de recherche, cadre conceptuel, hypothèses, etc.).

⁹² Les exemples utilisés lors de la description des différentes stratégies d'activation (point 2.2.2) proviennent d'ailleurs, en grande partie, des travaux de collègues de la chaire Politiques publiques & durabilité.

Cette orientation inductive était perçue comme nécessaire en raison de la conviction profonde⁹³ que la compréhension de la complexité des phénomènes sociaux, de même que l'élaboration de cadres conceptuels, théories et modèles n'est possible qu'à travers un tel ancrage empirique. Quoique, de manière somme toute classique, la présentation de l'arrière-plan théorique et du cadre conceptuel précède l'analyse empirique au sein de cette monographie, le caractère exploratoire et empirico-inductif de la démarche de recherche n'en a pas moins été fortement marqué. Le travail de terrain n'est pas seulement illustratif ; il est au cœur de l'exercice de construction conceptuelle.

Ce positionnement épistémologique s'est, du point de vue du *design* de recherche, traduit par la volonté revendiquée et assumée de dépasser les canons hypothético-déductifs et quantitatifs qui dominent à l'heure actuelle la recherche en sciences sociales, jugés trop réducteurs. L'illusion positiviste véhiculée, selon laquelle tout phénomène social pourrait se réduire à une relation de cause à effet bien circonscrite et identifiable *ex ante* (sinon *ex nihilo*) contribue à mon sens à une uniformisation des pratiques dommageables. Elle tend à brider la créativité et l'originalité scientifiques et, bien souvent, empêche l'analyste de mettre le doigt sur des (f)acteurs intermédiaires pourtant déterminants, simplement parce qu'ils n'entrent pas dans le *modèle* testé. Or sans nier leur pertinence vis-à-vis de certaines disciplines ou questions de recherche, il me semble clair que de tels schémas explicatifs sont à traiter avec circonspection dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. Ainsi que le formulent bien Lascoumes & Le Galès (2007 : 38), ...

... l'importance de la contextualisation tant diachronique (poids des pratiques antérieures), que synchronique (diagramme des acteurs et de leurs positions) est telle que les explications causales directes sont à traiter avec beaucoup de prudence. [...] Le plus souvent, des variables intermédiaires jouent un rôle décisif qui n'apparaissent que par la connaissance des systèmes d'action concret locaux, des rapports de pouvoir, de l'état des ressources et des contraintes, des cadres cognitifs et des routines de l'action publique territorialisée.

J'ai pour ces raisons renoncé à formuler des hypothèses de causalité plus précises que les relations, certes nombreuses et générales, suggérées au sein du cadre conceptuel qui ressort de la figure 12. Il ne s'agit pas de faire adopter une perspective postmoderniste radicale qui nierait toute possibilité de généralisation (voir Hill 2005 : 16-18), mais simplement de reconnaître que, au vu de la complexité des interactions sociales qui sont au cœur des processus d'appropriation des règles, la logique causale n'est pas nécessairement la plus adéquate pour reconstruire de telles généralités.

Le *design* de recherche, partant du principe que d'autres démarches (empirico-inductive plutôt qu'hypothético-déductive) et schémas d'intelligibilité (actoriel plutôt que causal)⁹⁴ sont pertinents pour identifier des régularités empiriques puis monter en généralité, prend le parti de s'éloigner d'une logique de causalité pure. Outre la formulation d'une proposition générale (chapitre 1) et l'élaboration d'un cadre conceptuel autour de celle-ci (chapitre 2), il propose d'examiner une série de *propositions théoriques spécifiques* afin de mettre en dialogue théorie et empirie. Par rapport aux hypothèses « traditionnelles », ces propositions se distinguent par leur caractère a-causal, ce qui ne veut pas dire qu'elles soient a-théoriques ou purement descriptives. Définies comme des « *exploratory conjectures to gain new insights* »⁹⁵, elles entendent saisir en profondeur et de manière originale, par rapport aux *études de la mise en œuvre* (et en particulier aux tendances synthétisées à la figure 4), la complexité des processus d'appropriation des règles. Elles visent la *compréhension* et l'*explication* sans, forcément, entrer sur le terrain de la *prédiction* (deLeon 1999a : 329).

⁹³ Partagée, notamment, avec Glaser & Strauss (1967), Eisenhardt (1989) ou Becker (1998 : 109).

⁹⁴ cf. Berthelot 1990, déjà cité au chapitre 2 (point 2.1.3).

⁹⁵ Définition issue d'un cours de *Research Design* donné par Benoît Rihoux (2012) dans le cadre de l'école doctorale ProDoc en administration publique (septembre 2012, notes personnelles).

A la base du cadre conceptuel développé figurent ainsi une série de propositions théoriques implicites qui viennent affiner la proposition plus générale avancée en conclusion du chapitre premier (rappelée ci-dessous). Organisées en trois groupes, ces propositions peuvent être mises en rapport à la fois avec les tendances dominantes identifiées au sein des études de la mise en œuvre (figure 4), dont elles entendent prendre le contre-pied, et avec les réflexions conceptuelles qui constituent les fondements de l'approche proposée (chapitre 2), dont elles visent à illustrer la pertinence. Déclinées autour des trois éléments constitutifs des processus d'appropriation que sont les *inputs* (P_1), les variables endogènes (*throughput*, P_{2a} et P_{2b}) et les *résultats* (P_{3a} et P_{3b}), elles permettent de décomposer en deux mécanismes distincts le filtrage intervenant au stade de la mise en œuvre (cf. figure 3) : le filtrage de la mise à l'agenda locale et le filtrage d'ajustement. Ces cinq propositions théoriques sont exposées et expliquées ci-après.

P générale (rappel) : *les écarts entre les règles générales et abstraites et leur matérialisation au niveau individuel et concret ne peuvent se comprendre sans une prise en compte explicite des stratégies d'activation dont ces règles font l'objet au cours de processus politiques (politics) d'appropriation.*

P₁ : *Dans une situation concrète, les processus d'appropriation des règles se structurent autour d'un problème environnemental socialement construit et territorialement ancré plutôt que d'un programme politico-administratif général et abstrait.*

Cette première proposition se situe au niveau de l'*input* des processus d'appropriation. Elle prend le contre-pied des tendances dominantes **a** (*orientation verticale*) et **b** (*perspective sectorielle*) identifiées au sein des études de la mise en œuvre, en partant du principe que ce n'est le plus souvent pas un programme politico-administratif sectoriel qui constitue le point de départ de l'action des acteurs, mais bien un *problème socialement construit et territorialement ancré*. Autour de ce problème vient se structurer un espace social caractérisé par une configuration complexe et dynamique d'acteurs dont les actions et les interactions sont influencées par un ensemble de règles issues du droit objectif (cf. P_{2a}). Supposant de confronter l'ancrage théorique 'bottom-up' (point 2.1.1) à la réalité empirique, cette proposition permet de vérifier la pertinence d'un premier mécanisme de filtrage supposé intervenir entre la règle et l'action : celui de la *mise à l'agenda locale*, qui veut que la phase de construction sociale du problème qui précède la programmation générale et abstraite d'une politique publique (le *filtrage initial*, pour reprendre les termes de Knoepfel et al. 2006 : 41) doive toujours se répéter au niveau individuel et concret pour que s'engage un processus d'appropriation.

P_{2a} : *Les règles générales et abstraites constituent davantage qu'un cadre contraignant pour les acteurs, elles représentent également un faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques ; l'éventail de stratégies d'activation ne se limite, à cet égard, pas à une dichotomie entre activation et non activation, respectivement application et transgression.*

P_{2b} : *Ces stratégies d'activation se déploient dans le cadre de jeux d'acteurs marqués par des relations de pouvoir complexes.*

Ce deuxième groupe de propositions théoriques se situe au niveau du processus d'appropriation en tant que tel (*throughput*). Prenant le contre-pied des tendances dominantes **c** (*ouverture restreinte de la boîte noire*) et **d** (*pessimisme*), il s'inscrit en porte-à-faux avec toute forme de déterminisme institutionnel, de juridisme ou de fétichisme de la règle (point 1.2.3). Les propositions formulées partent du principe que, pour comprendre la transposition des règles sur le terrain, l'analyste doit regarder au-delà des seules stratégies de mise en œuvre des acteurs politico-administratifs pour considérer *l'interaction des stratégies d'activation d'un ensemble plus large d'acteurs* (acteurs politico-

administratifs, mais également groupes cibles, bénéficiaires finaux, tiers gagnants ou perdants, détenteurs de droits d'usage ou exclus, cf. figure 9). En d'autres termes, elles placent la relation entre droit et acteurs au cœur du schéma explicatif, supposant de confronter à la réalité empirique les fondements néo-institutionnaliste (règles comme cadre de contraintes et d'opportunités, point 2.1.2) et actantiel (métaphore du jeu, point 2.1.3) du cadre conceptuel.

Plus en détail, la P_{2a} interroge le caractère structurant du contexte institutionnel (règles générales et abstraites issues du droit objectif) sous deux angles, à la fois comme *contraintes* (*cadre contraignant pour les acteurs*) et comme *opportunités* (*faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques*). C'est donc à une double évaluation que cette proposition devra être soumise, relative à chacune de ces deux composantes. Ce faisant, une attention particulière sera accordée à la conceptualisation et à la déclinaison des *stratégies d'activation*, dont il s'agira d'apprécier la pertinence et le potentiel explicatif. Cinq catégories ont à cet égard été identifiées au point 2.2.2 : la passivité (subie ou délibérée) ; la concrétisation (assimilable à une stratégie de mise en œuvre) ; le détournement (instrumentalisation) ; le contournement (par la confrontation voire, dans certains cas, 'en règle') ; et l'innovation (recherche de solutions sur mesure, à la marge des règles prévues). En entrant en interaction au sein d'un espace social déterminé, ces différentes stratégies sont supposées évoluer au cours de processus de négociation plus ou moins conflictuels, pas exempts de rapports de force asymétriques. Ces relations de pouvoir, appréhendées à travers le concept de ressources d'action, figurent au cœur de la P_{2b}.

Ces deux propositions permettent de questionner un second mécanisme de filtrage, lié au fait que toutes les règles ne font pas mécaniquement l'objet de stratégies de concrétisation. Leur appropriation s'inscrit au contraire dans le cadre de jeux politiques complexes au sein desquels un éventail varié de positionnements stratégiques entrent en interaction et entraînent, potentiellement, des écarts entre la règle et l'action. On peut en ce sens voir dans ce mécanisme de filtrage une répétition du *filtrage d'ajustement* identifié par Knoepfel et al. (2006 : 41) au stade de la programmation.

P_{3a} : *Les résultats de l'interaction de ces stratégies se matérialisent au sein d'arrangements entre acteurs dont l'agrégation forme un arrangement de régulation localisé (ARL).*

P_{3b} : *L'ARL, qu'il se situe ou non à la marge des règles générales et abstraites, revêt un effet structurant sur le comportement des acteurs (impacts).*

Le troisième et dernier groupe de propositions théoriques se situe au niveau des *résultats* des processus d'appropriation, décomposés au sein de la figure 12 en *outputs* (arrangements de régulation localisés), *impacts* (effets sur le comportement des acteurs) et *outcomes* (effets sur le monde réel)⁹⁶. Ces deux propositions visent à illustrer le potentiel explicatif du concept d'ARL (développé au point 2.2.3) à la fois comme *produit des processus d'appropriation des règles* (matérialisant sur le terrain les stratégies d'activation victorieuses et représentant, ce faisant, une manifestation tangible du *filtrage d'ajustement*, P_{3a}) et comme *condition à la production d'impacts* (P_{3b}).

⁹⁶ Ces derniers n'étant, en raison de la difficulté à les mesurer de manière objective, pas spécifiquement analysés au sein des études cas.

3.1.2 Une méthode centrée sur les cas et comparative

1. Quelques mots sur la méthode

Les propositions théoriques formulées de même que, d'une manière plus générale, le cadre conceptuel élaboré seront confrontés à la réalité empirique à travers la comparaison et l'analyse approfondie d'un petit nombre de cas (*small-N design*, voir par ex. Yin 1989 ; Flyvbjerg 2006 ; Hall 2008). La méthode de recherche se veut, en ce sens, à la fois *centrée sur les cas* et *comparative* :

- Elle est *centrée sur les cas* dans la mesure où elle cherche à entrer dans la complexité et la singularité des situations empiriques. L'unité d'analyse retenue est celle du *cas*, défini comme un phénomène empirique (plus ou moins clairement) délimité, composé de configurations complexes et hétérogènes d'événements, de structures et de variables (Ragin 2000 : 57). La méthode adoptée se concentre plus précisément sur l'analyse approfondie d'un petit nombre de ces *cas*, à travers une approche qui privilégie la profondeur et l'épaisseur (qualitative) de l'analyse au nombre (quantitatif) d'observations. Ce n'est, avec un telle perspective, pas tant à l'aune de leur quantité et de leur représentativité que les cas potentiels sont jugés, mais en fonction de leur qualité et de leur significativité, c'est-à-dire de caractéristiques empiriques qui en font *a priori* (c'est-à-dire en fonction de connaissances provisoires) des terrains pertinents vis-à-vis des propositions théoriques formulées.
- La méthode retenue est *comparative* en ce sens qu'elle part du principe « *that knowledge can be derived directly from the study of cross-case patterns* » (Ragin 2000: 57). Plus précisément, elle s'attache à décrire, comprendre et expliquer les *régularités empiriques* apparaissant à la fois entre (*cross-case comparison*) et au sein (*within-case comparison*) des cas, dans le but de s'assurer que les processus observés ne sont pas spécifiques à l'un ou l'autre d'entre eux (Hall 2008: 315). Tout l'enjeu consiste à identifier, sur la base d'une analyse de *pathways* spécifiques (Mahoney & Goertz 2010), des manières plausibles et récurrentes qu'ont les événements de s'imbriquer, se succéder et s'influencer réciproquement. En mettant en évidence les similitudes et les différences entre les cas, la méthode comparée permet alors de monter en généralité et, par ce biais, de confronter de manière rigoureuse les cadres conceptuels, théories ou modèles à la réalité empirique.

Largement controversées par le passé, considérées comme inférieures aux approches statistiques (voir par ex. Campbell & Stanley 1966⁹⁷, Lijphardt 1971, King et al. 1994), les recherches comparatives et centrées sur les cas se sont progressivement imposées comme une méthode scientifiquement reconnue. Une telle évolution a, toutefois, supposé d'admettre que ces approches ne répondaient pas aux mêmes logiques que la recherche quantitative. Elles ne constituent pas des analyses statistiques à plus petite échelle⁹⁸, mais bien une méthode à part entière, qui revêt un intérêt spécifique (pour l'identification de mécanismes de causalité ou l'analyse de processus sociaux complexes par exemple) et doit être réalisée selon des canons qui lui sont propres. Dans le cas présent, cette méthode me paraissait la plus adaptée à la démarche (exploratoire et itérative) et à l'objet (processus politique d'appropriation des règles) de recherche adoptés. Elle permet de saisir la complexité de ces processus et d'offrir la profondeur et la souplesse d'analyse nécessaires à la mise en action le cadre conceptuel proposé au chapitre 2.

⁹⁷ Ces derniers ne mâchent pas leurs mots : « *such studies have such a total absence of control as to be of almost no scientific value* » (p. 6). Il est intéressant de constater que l'un d'entre eux (Campbell) fera par la suite un virage à 180 degrés, devenant un fervent défenseur de cette méthode (voir Flyvbjerg 2006).

⁹⁸ Pour paraphraser Hall (2008 : 308), qui parle de « *statistical method writ small* ».

2. Quelques mots sur le matériel empirique

Les cas retenus sont issus du matériel empirique récolté pour les besoins du projet FNS *Water channels*, auquel j'ai collaboré de 2010 à 2013⁹⁹. Financé dans le cadre du PNR 61 *Gestion durable de l'eau*, ce projet visait à évaluer la significativité, en termes de durabilité, des modèles de gouvernance communautaire traditionnellement liés à l'exploitation des *bisses* valaisans*¹⁰⁰. Dans ce cadre, j'ai réalisé trois études de terrain approfondies qui portaient chacune sur un système d'irrigation situé en Valais central¹⁰¹ : le Torrent-Neuf de Savièse, le bisse de Tsa Crêta à Mase et le bisse Vieux de Nendaz. Chacune de ces études comprenait un aspect diachronique, dans l'idée d'analyser deux périodes caractérisant la trajectoire historique des systèmes d'irrigation étudiés : l'une durant la première moitié du 20^e siècle, au cours de laquelle nous nous attendions, dans un contexte encore partiellement agro-pastoral, au maintien d'un modèle de gouvernance communautaire traditionnel (*période t⁻¹*) ; et l'autre à partir des années 1950-1960, au cours de laquelle il s'agissait d'interroger les évolutions dudit modèle dans un environnement ressourciel et socio-économique en mutation (*période t⁰*). Cet aspect diachronique permettait, en parallèle, d'augmenter le nombre et la diversité des cas par rapport auxquels une analyse en termes de *durabilité* serait menée. Les principaux résultats de cette recherche, achevée en automne 2013, seront prochainement publiés dans un ouvrage collectif (Schweizer et al. 2014).

C'est sur une *relecture* d'une partie de ce vaste ensemble de données empiriques que se fonde la présente thèse. Il s'est agi, plus en détail, de réinterpréter deux des études de cas réalisées (bisse de Tsa Crêta et bisse Vieux)¹⁰² à travers le prisme du cadre conceptuel développé au chapitre 2 ; en clair, de centrer l'analyse non plus sur une appréciation globale en termes de gouvernance et de durabilité, mais sur une étude ciblée de processus d'appropriation des règles. Il s'est en effet avéré que, par la richesse de leur objet (des systèmes d'irrigation multifonctionnels à l'interface entre les ressources *eau*, *bisse* et *sol*), ces études de cas permettaient de mettre en exergue des processus d'appropriation en lien avec des problèmes aussi divers que la protection d'un écosystème aquatique, l'exploitation d'une infrastructure ou les rivalités entre usages fonciers. Au final, trois cas ont été retenus pour l'analyse, un sur le site de Tsa Crêta et deux sur le site du bisse Vieux (la nature et les critères de sélection sont présentés ci-dessous).

C'est donc, en résumé, à deux analyses comparatives qu'ont été soumises les données empiriques récoltées, une première fois dans le cadre du projet *Water channels* et des différentes publications qui lui sont liées (orientation *gouvernance & durabilité*), et une seconde dans le cadre de la présente thèse (orientation *processus d'appropriation des règles*). La figure 13 résume l'articulation entre ces deux logiques de recherche en montrant leur inscription au sein d'une réalité empirique commune. Loin d'être redondante – les questions de recherche, cadres conceptuels et unités de comparaison étant dans les deux cas très différents –, cette double analyse a permis d'exploiter à leur pleine valeur les études de cas réalisées. Cet exercice de relecture, dont la réussite n'était pas acquise, a été facilité par le fait que, d'une part, les études de cas étaient conçues de manière à couvrir un large éventail d'enjeux et, d'autre part, les questionnements liés à l'appropriation des règles étaient déjà – quoique sous une forme encore embryonnaire – présents lors de la phase de récolte des données. La démarche n'en a pas moins nécessité, au moment de la rédaction, la récolte de données complémentaires afin d'assurer la qualité de l'analyse (cf. tableau 2 ci-après).

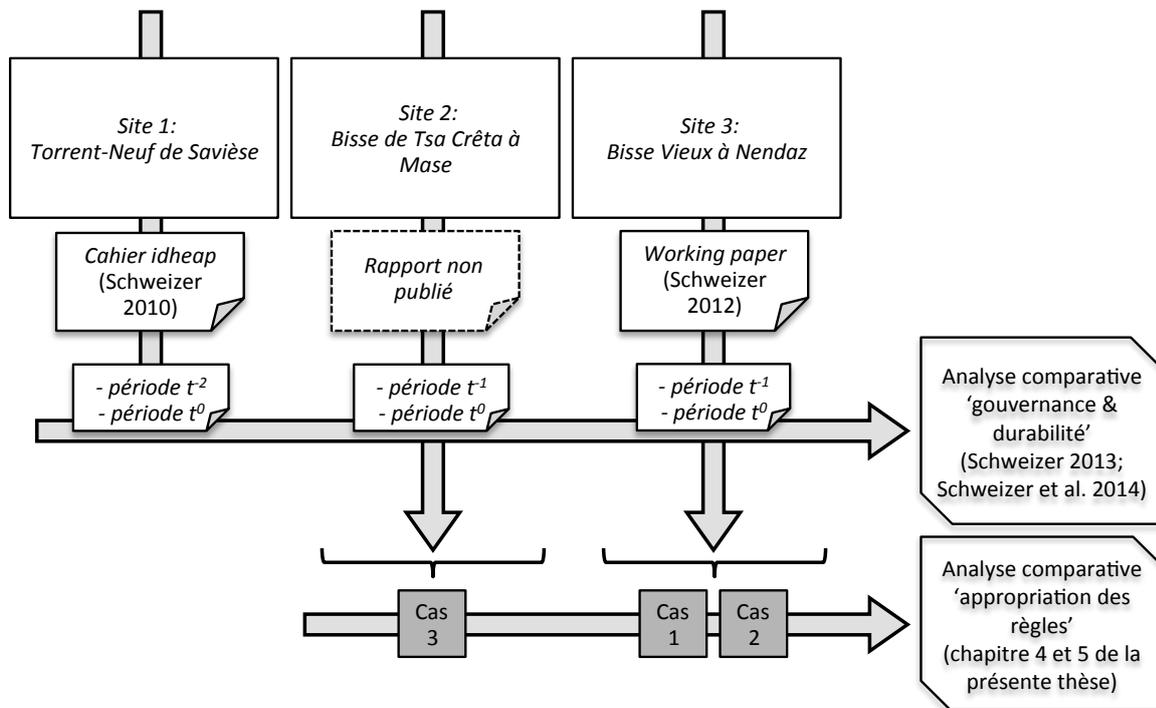
⁹⁹ Voir sur ce projet la note 6.

¹⁰⁰ Les caractéristiques de ce modèle communautaire sont détaillés au point 3.2.1.

¹⁰¹ Soit dans des contextes géographiques et institutionnels similaires (j'y reviendrai dans la partie 3.2). Ces trois études de cas étaient complétées par deux cas haut-valaisans : le Grossa et le Niwärrch.

¹⁰² Le Torrent-Neuf, qui avait servi de base à mon mémoire de master (Schweizer 2010), a été écarté.

Figure 13 : vers une double analyse comparative du matériel empirique récolté



(source : propre illustration, inspirée par De Buren 2013 : 18)

3. Nature et critère de sélection des cas

Les cas sélectionnés portent sur des *processus d'appropriation des règles* délimités dans le temps et dans l'espace, qui viennent se structurer autour d'un problème (dont il s'agira de questionner le caractère) socialement construit et territorialement ancré. Le point de départ consiste, en d'autres termes, en un *problème collectif* autour duquel se structure(nt) une ou plusieurs séquences de *jeux d'acteurs*. Ces séquences – successives ou imbriquées, plus ou moins conflictuelles, marquées par une inégalité plus ou moins forte entre les joueurs, voyant se déployer et entrer en interaction diverses *stratégies d'activation* – constituent l'*unité* d'analyse retenue. Elles forment, au sein de chacune des études de cas, autant de *sous-cas* disponibles pour la comparaison.

Pas aussi formaliste que supposé par certains *textbooks* (voir par ex. Seawright & Gerring 2008), le processus de sélection a été guidé par un cheminement essentiellement intuitif, fortement orienté par (et vers) l'empirie. Il présente la particularité d'avoir été opéré *après* la phase de récolte des données, avec les avantages et inconvénients que cela suppose : s'il a pu bénéficier d'une connaissance empirique approfondie des sites retenus (Nendaz et Mase)¹⁰³, il a indéniablement été limité par l'étendue et la teneur des données déjà récoltées. Les critères de sélection adoptés répondent, dans ce contexte, à des contraintes à la fois *empiriques* (caractéristiques qui rendent les cas pertinents eu égard aux propositions théoriques formulées et au cadre conceptuel développé) et *pragmatiques* (caractéristiques qui laissent paraître la réalisation des études de cas raisonnablement envisageable au vu des données empiriques disponibles). Les critères suivants ont été appliqués :

¹⁰³ Je ne reviens pas ici sur les critères appliqués pour sélectionner, au sein du projet *Water channels*, ces deux sites. Voir Schweizer (2011) pour les détails.

- il s'est agi, premièrement, de diversifier le point de départ de l'analyse, en sélectionnant des problèmes environnementaux variés non seulement quant à leur nature (de manière à avoir l'éventail le plus large possible), mais également quant à leur degré de reconnaissance sociale au niveau territorialement ancré – cela pour interroger la pertinence du cadre conceptuel dans des contextes différents (impliquant différentes règles générales et abstraites, acteurs, etc.), dans le but de rendre plausible un potentiel de généralisation plus large ;
- il s'est agi, deuxièmement, de chercher des cas au sein desquels se déployaient plusieurs séquences de jeux, afin de multiplier les *sous-cas* disponibles pour l'analyse en limitant le fastidieux travail de contextualisation – en partant du principe que, au sein de ces sous-cas, une diversité de processus d'appropriation (*stratégies d'activation, arrangements de régulation localisés*, etc.) devraient apparaître à l'analyse.
- il s'est agi, enfin, de sélectionner des cas par rapport auxquels les éléments empiriques à disposition se révélaient *a priori* suffisamment riches, ou tout au moins par rapport auxquels le travail complémentaire de récoltes de données paraissait réalisable.

Le tableau 2 récapitule les trois cas et huit sous-cas retenus sur la base de ces critères :

Tableau 2 : critères de sélection et aperçu des cas retenus

	C₁ Printse (protection d'un écosystème aquatique)	C₂ Vieux (gestion des risques)	C₃ Tsa Crêta (développement territorial)
Problème collectif	<ul style="list-style-type: none"> - Risques de disparition de l'écosystème aquatique de la Printse (rivalités entre les fonctions agricoles et l'écoservice 'milieu vital' de la ressource <i>eau</i>) - Quasi-absence de reconnaissance au niveau territorialement ancré (impulsion 'top-down') 	<ul style="list-style-type: none"> - Risques d'inondation et de glissement de terrain en cas de débordement du bisse Vieux (enjeux liés à la prévention et à la réparation) - Construction conflictuelle issue du niveau territorialement ancré (impulsion 'bottom-up') 	<ul style="list-style-type: none"> - Risques liés à la faible attractivité touristique et économique du village de Mase - Projet localisé et, dans une certaine mesure, contesté (remise en eau d'un bisse)
Séquences (sous-cas)	<ul style="list-style-type: none"> - C_{1a} : autour des mesures d'assainissement des art. 80ss LEaux (2002-2012) - C_{1b} : autour du maintien de débits résiduels convenables au sens des art. 29ss LEaux (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> - C_{2a} : clarification des questions liées à la responsabilité civile (1992-1995) - C_{2b} : opposition au classement aux réseaux de chemins pédestres (1993-2004) - C_{2c} : demande de participation communale aux frais d'entretien (2003-2004) - C_{2d} : nouvelles séries de revendications adressées à la commune (2010-2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - C_{3a} : aplanissement des oppositions du consortage (1997-1999) - C_{3b} : obtention d'un soutien financier cantonal et fédéral (1997-2001)
Richesse (préalable) des données	<i>Moyenne</i> (récolte de données complémentaires nécessaires, réalisée en novembre 2013)	<i>Bonne</i> (relecture de données disponibles, avec quelques compléments nécessaires vis-à-vis de la C _{2d})	<i>Bonne</i> (relecture de données disponibles)

4. Structure des études de cas

Les trois études de cas, conçues pour être lues indépendamment les unes des autres, suivent dans leurs grandes lignes un plan identique. Dans une première section, les faits empiriques saillants sont relatés sur un mode chronologique, permettant de reconstruire le *narratif* du cas. L'enjeu est de mettre en évidence les événements nécessaires à l'identification et à la compréhension des différentes séquences qui font, dans une deuxième section, l'objet d'une lecture analytique. Fondée sur la grille d'analyse synthétisée dans la partie 2.3, celle-ci traite successivement de la nature du problème environnemental, des différentes séquences de jeux identifiées (configuration d'acteurs, ressources d'action, stratégies d'activation), et des arrangements de régulation localisés qui viennent y mettre fin. En guise de conclusion, la troisième section propose une appréciation des propositions théoriques formulées au point 3.1.1, sous la forme d'un tableau synthétique qui les évalue selon l'échelle (qualitative) suivante : corroborée, partiellement corroborée, invalidée. Cette structure commune vise à faciliter la comparabilité des cas et sous-cas tout en laissant une souplesse suffisante pour intégrer les spécificités de chaque situation. Chaque texte est, par ailleurs, émaillé de figures et de tableaux qui permettent de retrouver rapidement les informations les plus importantes. En résumé, la structure des études de cas se décline de la manière suivante :

1. Narratif

Contexte et construction du problème

Jeux d'acteurs et arrangements

Synthèse (narrative) des différentes séquences

2. Lecture analytique

Problème collectif (input)

Jeux d'acteurs (throughput)

Arrangement de régulation localisé et impacts (résultats)

3. Synthèse et appréciation des propositions théoriques

3.1.3 Un protocole qualitatif de récolte de données

Toute démarche de recherche scientifique, qu'elle soit inductive ou déductive, statistique ou centrée sur les cas, nécessite de mettre en rapport des *observations empiriques*¹⁰⁴ avec une certaine connaissance théorique et conceptuelle élaborée *ex ante*, reconstruite *ex post* ou, comme dans le cas présent, développée chemin faisant (démarche itérative). Même dans le cadre d'études de cas visant à appréhender en profondeur la réalité empirique, les *observations* récoltées représentent toutefois toujours un échantillon, une approximation à laquelle il s'agit de confronter (ou sur la base de laquelle il s'agit de reconstituer) des cadres conceptuels, théories ou modèles. Parce que cette réalité n'est jamais objective et parce que les éléments à disposition ne sont jamais exhaustifs, l'analyse empirique constitue en ce sens nécessairement un *exercice d'interprétation*, dont il s'agit de réduire au maximum la subjectivité. Si les incertitudes relatives à la qualité des observations récoltées ne s'effacent jamais totalement, elles peuvent être réduites à travers la mise en place d'un protocole standardisé de récolte des données qu'il s'agit de rendre explicite afin d'assurer, sinon la reproductibilité exacte de l'analyse, tout au moins sa *transparence*.

Les études de cas qui constituent la base empirique de cette thèse ont, à cet égard, été réalisées sur la base d'un protocole *qualitatif* de récolte des données. Relativement souple, celui-ci a été élaboré dans l'objectif d'offrir à la fois la rigueur méthodologique indispensable à toute démarche scientifique et la flexibilité nécessaire pour mener une analyse faite d'aller-retour constant entre les réflexions conceptuelles et les découvertes empiriques. Le protocole de récolte des données s'est articulé autour des trois impératifs (ou, plus réalistement, idéaux) que sont la triangulation des sources, la saturation des observations et la validation des données :

- L'impératif de *triangulation* (voir par ex. Klöti & Widmer 1997 : 210) suppose de croiser au maximum les sources d'information afin d'optimiser la rigueur, la précision et la profondeur des interprétations réalisées. En d'autres termes, il implique de reconstruire la réalité en confrontant les unes aux autres les observations empiriques de manière à objectiver, le plus possible, cette interprétation. En accord avec ce principe, une grande variété de sources ont été mobilisées au sein de chaque étude de cas : aux sources documentaires secondaires (littérature scientifique ou générale, coupures de presse, sites internet) et primaires (archives publiques ou privées, rapports de l'administration, législations, arrangements parfois confidentiels mis à disposition par les acteurs) se sont ajoutés une série d'entretiens semi-directifs (une douzaine par site) et d'observations participantes plus ponctuelles (participation à des réunions de consortium, à des visites des infrastructures).
- Dans un contexte où le passage en revue de l'ensemble des sources à disposition apparaît impossible, l'impératif de *saturation* détermine, deuxièmement, la taille de l'échantillon retenu. Cet impératif suppose de récolter un nombre d'observations suffisamment large et divers pour atteindre le seuil où la récolte de données devient redondante, c'est-à-dire où les différents éléments empiriques pertinents semblent avoir été récoltés. En pratique, il est toutefois évident que des considérations d'ordre pragmatique (temps à disposition, disponibilité des sources écrites, nombre limité d'interlocuteurs pertinents) ont largement contribué à déterminer le moment où ce seuil a été considéré comme atteint.

¹⁰⁴ Une observation (ou un fait) empirique est considérée comme « *a piece of data drawn from, or 'observed', in [a given] case, using whatever technology [i.e. source] is appropriate for securing it* » (Hall 2008: 310).

- Le dernier impératif requiert de soumettre les observations empiriques et les interprétations qui en sont faites à une *validation* par les acteurs du terrain, tout en étant conscient de la nécessité de maintenir une certaine distance avec les énoncés (et les représentations) de ces derniers. Dans le cadre de cette recherche, les rapports d'étude de cas ont fait l'objet de relectures et de discussions avec certains acteurs clés (menées dans le cadre du projet *Water channels* pour les cas 2 et 3 ; directement dans le cadre de la thèse pour le cas 1), permettant de corriger certains éléments factuels erronés ou de nuancer quelques interprétations jugées trop téméraires. Des retours ont été reçus de la part de représentant-e-s de l'ensemble des acteurs concernés, de manière à ne privilégier aucun point de vue.

Au sein de ce protocole de récolte des données, les entretiens avec les acteurs du terrain ont, à côté du dépouillement de sources primaires (archives, arrangements entre acteurs), occupé une place fondamentale. Au-delà de leur objectif d'accumulation et de vérification des observations empiriques (lié à l'idéal de triangulation), les entretiens semi-directifs se révèlent en effet absolument nécessaires pour identifier certains éléments que les autres sources ne laissent peu (ou pas) transparaître : le vécu des acteurs, leur perception et leur anticipation de réalité, leurs arrangements informels. En clair, ces entretiens permettent, à travers « *un détour par l'intériorité des acteurs* » (Crozier & Friedberg 1977 : 458), de mettre en évidence la manière dont ces derniers s'inscrivent au sein du monde empirique qui est le leur, perçoivent et vivent leurs contraintes, leurs activités, leurs relations, leurs possibilités d'action – bref, l'ensemble des éléments sur la base desquels leur comportement pourra être compris et reconstruit.

Les entretiens en question ont été menés en utilisant un canevas (grille d'entretien) souple, spécifique à chaque interlocuteur ou interlocutrice. Cette manière de faire a été privilégiée à une grille unique car elle offrait un cadre relativement flexible et évolutif tout en permettant de s'assurer que les points essentiels étaient abordés. Pour le déroulement en tant que tel, l'approche a varié en fonction des initiatives prises par les interviewé-e-s. Si certains ont été réalisés par téléphone, la plupart se sont déroulés *in situ*, impliquant parfois des déplacements pour visiter les lieux. Afin de favoriser la spontanéité du propos et de maintenir une certaine souplesse dans le déroulement des entretiens, ceux-ci n'ont pas été enregistrés mais ont donné lieu à une prise de notes systématique, synthétisée dans la journée par le biais de comptes-rendus formalisés. Quant à l'échantillon retenu, le caractère localisé des études de cas de même que la multipositionnalité de certains acteurs ont, logiquement, limité le nombre d'interlocuteurs/trices pertinent-e-s¹⁰⁵. Dans tous les cas, l'objectif a été de rencontrer des personnes issues de l'ensemble des groupes d'acteurs pertinents, en utilisant une méthode assimilable au *snowball sampling*, c'est-à-dire en profitant des réseaux, des connaissances et des documents remis par les interviewé-e-s précédent-e-s pour construire petit à petit l'échantillon. Pour le premier cas retenu (C₁ Printse), des entretiens complémentaires ont dû être réalisés afin de compléter l'échantillon. Si des contraintes temporelles ne m'ont pas permis d'atteindre le même degré de profondeur avec ces interlocuteurs qu'avec les précédent-e-s, j'ai pu profiter de ma bonne connaissance du terrain pour aller à l'essentiel et tirer le maximum de ces entretiens.

¹⁰⁵ Voir, pour un aperçu du nombre et de la fonction des personnes interviewées, la *liste des entretiens* proposée en fin de bibliographie.

3.2 Mise en contexte : Les *bisses* en guise de terrain empirique

"Il semble que tout, ou presque, ait été dit sur les bisses du Valais"
(Mariétan, 1948)

Cette partie vise à préparer le terrain empirique commun aux trois études de cas dont il sera question au chapitre suivant. Sélectionnés au sein du vaste ensemble de données récoltées dans le cadre du projet *Water channels*, ces cas traitent de problèmes environnementaux liés à l'exploitation des *systèmes d'irrigation valaisans partiellement composés de bisses** (cf. figure 13 et tableau 2). Construits puis exploités collectivement par des communautés locales ou des groupements d'irrigants (les *consortages**), creusés à même la terre ou accrochés au flanc des falaises, ces *bisses* (*Suonen* en allemand) captent depuis plusieurs siècles les eaux des cours d'eau latéraux valaisans, permettant l'*irrigation gravitaire** des terres et contribuant à façonner les paysages agro-pastoraux du canton¹⁰⁶. Victimes tout au long du 20^e siècle des mouvements de déprise agricole et de modernisations (notamment en direction de l'*irrigation par aspersion**), ils connaissent à partir des années 1980 une renaissance liée à leur reconnaissance comme *objet multifonctionnel* à l'interface entre agriculture, patrimoine, tourisme et environnement (E. Reynard 2005). Loin de ne symboliser que les reliques d'un passé agro-pastoral révolu, ils représentent aujourd'hui encore le premier mode d'approvisionnement en eau d'irrigation au sein des hydrosystèmes valaisans (OFAG 2007), ainsi qu'un atout majeur pour le tourisme estival.

Cette longévité et cette multifonctionnalité, de même que l'ingénierie institutionnelle communautaire qui gravite autour, ont fait des bisses des objets qui ont passionné les sciences sociales depuis plus d'un siècle (histoire, géographie, économie et, plus récemment, sciences politiques ; cf. par ex. Lehmann 1912 ; Vautier 1928 ; ou Collectif 1995, 2011). L'intérêt découle du constat selon lequel ces canaux ne représentent pas seulement les témoins d'un savoir-faire technique, mais également d'une expérience sociale multiséculaire de renouvellement et de partage de la ressource dont la robustesse, la capacité d'adaptation ou le caractère durable ont maintes fois été soulignés (voir par ex. Ostrom 1990 ou, plus spécifiquement, Crook 1997 ou E. Reynard 2008)¹⁰⁷.

Quoique les bisses et les systèmes d'irrigation valaisans ne constituent pas en tant que tels l'enjeu de cette thèse, il paraît essentiel de s'arrêter un instant sur les caractéristiques qui en font un terrain empirique à la fois fécond et complexe. C'est là précisément l'objectif de cette partie. Adoptant une perspective « en entonnoir », les sections qui suivent passent en revue les éléments contextuels généraux (caractéristiques historiques, ressourcielles, socio-économiques), institutionnels (insertion au sein de l'ordre juridique moderne) et spécifiques (aux sites au sein desquels s'inscrivent les cas retenus), permettant par la suite d'entrer au sein des études de cas réalisées.

3.2.1 Les bisses comme objets d'étude ¹⁰⁸

Cette section présente quelques considérations générales sur l'objet de recherche que constituent les bisses. Elle revient tout d'abord brièvement sur la trajectoire historique de ces canaux multiséculaires, avant d'aborder en détail leur nature ressourcielle, à l'interface entre les ressources *eau*, *bisse* (infrastructures) et *sol*. Elle conclut en identifiant les spécificités de la gouvernance communautaire qui, traditionnellement, caractérisait leur exploitation.

¹⁰⁶ Voir à cet égard les aperçus photographiques proposés à l'annexe 2.

¹⁰⁷ Pour une vision plus critique, voir en revanche Schweizer (2013), Schweizer et al. (2014).

¹⁰⁸ Cette section est une version remaniée et allégée de la partie 1.2 du premier chapitre du livre collectif publié dans le cadre projet FNS (Schweizer et al. 2014).

1. Un objet d'étude multiséculaire

Si l'origine ou les dates de construction des premiers bisses ne font pas l'unanimité, il est clair que ces canaux datent de plusieurs siècles. Leur trajectoire historique est d'ailleurs bien documentée à partir de leurs premières mentions dans les archives, autour du 12^e siècle (voir par ex. Amman 1995 ; Dubuis 1995 ; Papilloud 2000 ; D. Reynard 2002). Globalement, ces études identifient une première phase d'expansions significatives autour de 1400, invitant sur ce point à éviter tout déterminisme climatique ou géographique. Si le cadre montagnard et le climat sec que connaît le Valais ont indéniablement joué un rôle, ils ne suffisent pas à expliquer un tel développement ; c'est plutôt vers des contingences économiques et sociales qu'il convient de se tourner. L'expansion documentée au 15^e siècle s'explique ainsi principalement par la combinaison entre un recul démographique et un mouvement général de réorientation de l'élevage bovin à des fins commerciales : le premier diminue la pression sur les terres arables (baisse de la demande en céréales), permettant d'attribuer plus de parcelles à l'exploitation fourragère nécessaire au second. Dans ce contexte, le développement de l'irrigation constitue un moyen pour obtenir davantage de fourrage encore et, partant, augmenter le nombre de têtes de bétail. Certains des bisses les plus spectaculaires sont construits à cette époque (Torrent-Neuf à Savièse, bisses d'Ayent, de Vex, de Verconsin, etc.).

Après quelques siècles de stagnation, les historien-ne-s identifient une deuxième phase d'expansion dès 1850. Celle-ci s'explique, à nouveau, par la conjonction de divers facteurs : forte croissance démographique (augmentation des besoins indigènes) ; arrivée du train (nouvelle impulsion commerciale pour les produits issus de l'élevage) ; réchauffement climatique ; apparition de l'irrigation des vignobles suite à l'implantation de plants américains (plus résistants mais plus gourmands en eau). Dès la fin du 19^e siècle, les pouvoirs publics passent par ailleurs du rôle passif d'arbitre à celui actif de subventionneur. Les autorités cantonales puis fédérales interviennent dès lors directement en attribuant des aides financières et en contrôlant les améliorations, et les nouvelles constructions ou modernisations se multiplient entre 1850 et 1920.

Cette date amorce une phase de déclin en deux étapes du réseau de bisses. La première a lieu dans les années 1930, à un moment où les cadres technique (explosifs, bétonnage) et institutionnel (loi cantonale de 1929 sur l'amélioration des moyens d'irrigation) vont favoriser des modernisations drastiques. Si l'entre-deux guerres constitue une période durant laquelle le canton « *fait de l'équipement de l'agriculture le centre de sa politique économique* » (Michelet 1969 : 62), celui-ci se fait clairement au détriment des canaux traditionnels : près de 15 tunnels sont percés durant cette décennie, remplaçant les bisses qui assuraient jusque-là l'approvisionnement. Quant à la seconde étape, elle intervient au sortir de second conflit mondial. Le développement de réseaux d'aspersion entraîne l'abandon de nombreux bisses secondaires alors que la déprise agricole change, à partir des années 1950-1960, radicalement la structure économique des vallées latérales, menant au « *déclin du Valais pastoral* » (Michelet 1969 : 111). La filière de l'élevage se professionnalise et le nombre d'exploitant-e-s (et donc de personnes ayant un intérêt à la pratique de l'irrigation) chute, avec comme corollaire une poursuite du démantèlement du réseau.

Au début des années 1980, cet abandon progressif – à noter toutefois que les bisses n'ont cessé de représenter le premier mode d'approvisionnement en eau d'arrosage au sein des hydrosystèmes valaisans – et ses conséquences sur le paysage vont peu à peu être remis en question. L'idée se développe en effet que ces canaux revêtent également, à côté de leurs fonctions agricoles, une valeur patrimoniale, touristique et environnementale qu'il vaut la peine de défendre (E. Reynard 2005 ; Rodewald 2008). Ce changement de paradigme entraîne une renaissance progressive du réseau, favorisée par le développement de politiques publiques d'encouragement (cf. point 3.2.2 ci-dessous). Les remises en eau (bisses de Trient en 1986, de Vex en 1989, de Tsa Crêta en 2002), efforts de restauration et protection des ouvrages d'art encore préservés (bisse d'Ayent, Torrent-Neuf) et autres panneaux didactiques se multiplient depuis lors, accompagnés par un foisonnement éditorial et une promotion touristique et patrimoniale exponentielle.

2. Des systèmes d'irrigation multifonctionnels

Le bisse constitue une infrastructure qui s'inscrit au sein d'un ensemble plus large : un système d'irrigation. Un tel système se compose, d'après la conceptualisation proposée dans le cadre du projet *Water channels*, de trois composantes qui forment un tout : une source d'eau ; des champs à irriguer ; et des canaux pour transporter l'eau de la première aux seconds. La spécificité des systèmes d'irrigation (partiellement) composés de bisses provient, dans ce cadre, d'une double diversité : celle des infrastructures qui le composent d'une part (*hybridation*) ; et celle des usages qui peuvent en être faits d'autre part (*multifonctionnalité*). Plus en détail :

- L'hybridation des infrastructures (voir par ex. Schweizer & E. Reynard 2011) se traduit par la présence de réseaux où s'imbriquent éléments modernes (tunnels, conduites sous pression) et traditionnels (bisses). Malgré les vagues d'améliorations structurelles, les remaniements parcellaires ou la modernisation des activités du secteur primaire, les bisses n'ont en effet jamais disparu du paysage valaisan. Cette relative stabilité n'est pas propre au Valais et peut être liée à ce qu'Aubriot (2000 : 5) et Netting (1974 : 73) appellent respectivement l'« *inertie structurelle* » ou la « *stabilité organique* » des systèmes d'irrigation, qui découlent à la fois des coûts élevés que représentent la modification des infrastructures et de leur haute « *symbolique sociale* » (Aubriot 2000 : 5). Dans le cas des bisses, cette hybridation est encore renforcée par la renaissance dont ces canaux traditionnels font l'objet depuis les années 1980.
- Si le bisse se conçoit comme un « *objet multifonctionnel à l'interface entre l'agriculture, la culture et le tourisme* » depuis les années 1980 seulement (E. Reynard 2005 : 1), la diversité de ses usages est en fait largement antérieure. A côté de leurs fonctions agricoles, les bisses fournissaient en effet bien souvent d'autres services aux communautés locales : protection contre les incendies, actionnement de petits artifices hydriques (moulins, scieries), évacuation des eaux. D'autres fonctions encore n'étaient pas forcément perçues comme telles, mais néanmoins présentes : impacts sur l'environnement et le paysage (*écoservices*)¹⁰⁹, fonctions socio-culturelles. Ainsi Cuénod (1883 : 52) constate-t-il au 19^e siècle déjà que les bisses offrent « *l'avantage de favoriser la végétation dans leurs intervalles parce que les infiltrations d'eau favorisent la végétation dans le sol aride* » ; ou Loup (1965 : 178) écrit-il que « *les uniques réjouissances sont les messes dominicales, les cérémonies religieuses, les quelques fêtes des Bourgeoisies et des consortages, [qui constituent] les événements marquants de la vie pastorale* ». Par la suite, dans un contexte de remise en question du tourisme de masse, essentiellement hivernal, les bisses et leurs anciens chemins d'entretien deviennent en outre l'un des principaux vecteurs de développement d'un tourisme estival plus proche de la nature, profitant pleinement du « *processus de mise en valeur des paysages traditionnels et du patrimoine socioculturel valaisan* » (E. Reynard & Baud 2002 : 196).

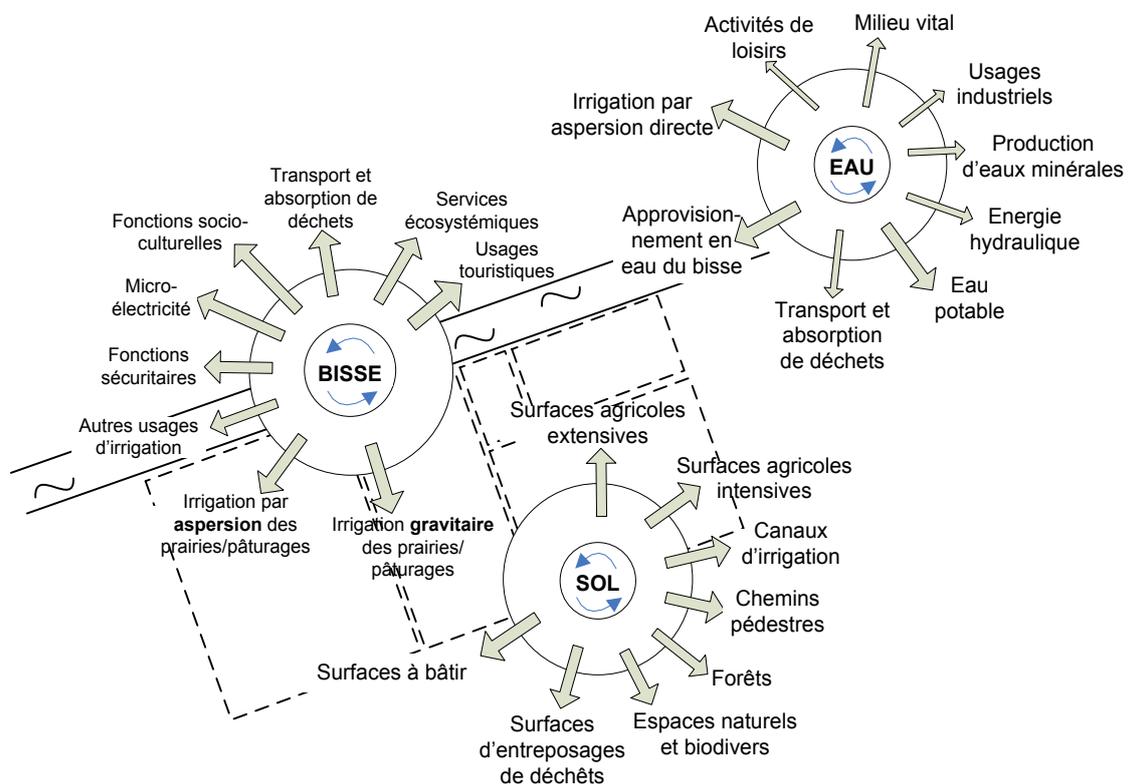
Ces différentes caractéristiques nous ont dirigés, dans le cadre du projet *Water channels*, vers une lecture ressourcielle des systèmes d'irrigation, dans la continuité des approches proposées par l'économie institutionnelle des ressources (Ostrom 1990 ; Bromley 1992), le cadre d'analyse des RIR (Knoepfel et al. 2007 ; Gerber et al. 2009) ou les théories de l'économie régionale (Kebir 2006, 2010). Le point commun de ces approches à la fois anthropocentristes, utilitaristes et constructivistes est d'appréhender la ressource comme une construction sociale (Varone 2001) qui produit un certain nombre de biens et services. Un élément de l'environnement (*objet*) ne devient *ressource* que par la reconnaissance de son utilité par un (groupe d') acteur(s) particulier. Définie comme telle, la notion devient très englobante et des composants aussi bien naturels (eau, forêt) que manufacturés (infras-

¹⁰⁹ Ces impacts constituent des *écoservices* fournis par la ressource *bisse* (i.e. ressource prestatrice) à d'autres ressources (*forêt, sol*, i.e. ressources desservies). D'après Knoepfel & De Buren (2011), la caractéristique principale de ces *écoservices* est leur absence d'usagers directs, c'est-à-dire d'ayants droit dont on pourrait réguler les pratiques ou qui se mobiliseraient pour défendre ces services.

structures de réseau, stock de logements) ou immatériels (savoir-faire, information) sont susceptibles de devenir *ressource*. Les travaux de Gerber (2006), Kebir (2006) ou Boisseaux et al. (2011), conceptualisant en tant que ressource des objets aussi originaux que le paysage, les savoir-faire ou les produits du terroir, attestent de cette diversité.

Les systèmes d'irrigation peuvent être appréhendés selon une logique identique. Ils reposent sur une construction sociale (organisation pour la satisfaction de besoins spécifiques) et découlent de la mise en relation de différentes ressources (eau, infrastructures, sol). Plus précisément, ils sont envisagés comme des *complexes multiressourciels composés d'une ressource infrastructurelle (le réseau, ressource bisse) faisant le lien entre les ressources naturelles eau et sol, avec pour fonction originelle (mais pas unique) de faire bénéficier la seconde des apports de la première pour améliorer son rendement agricole*. Chacune de ces ressources fait l'objet d'usages qui varient dans le temps et dans l'espace (cf. figure 14). Une telle lecture est utile en ce qu'elle permet la prise en compte d'une part de la multifonctionnalité de la ressource *bisse* – en intégrant tant ses usages traditionnels que ses fonctions nouvellement perçues – et, d'autre part, des interactions avec les activités menées au niveau du bassin versant ou des terres irriguées.

Figure 14 : lecture ressourcielle d'un système d'irrigation



(source : propre illustration)

La qualité majeure de cette conceptualisation a trait au caractère socialement construit de la ressource, qui a pour corollaire que sa définition varie dans le temps et dans l'espace. Un objet sera ainsi *ressource* dans une société donnée, mais pas nécessairement dans une autre, un usage présent dans un cas, mais pas dans l'autre, chacun de ces éléments évoluant en fonction des intentions et perceptions des acteurs. Plusieurs *trajectoires ressourcielles* sont alors envisageables, au sein desquelles s'alternent des dynamiques de croissance renouvelable, d'érosion, de pénurie (surexploitation), voire de (re)mise en valeur (Kebir 2006). Nature des usages, des acteurs intéressés et, surtout, des rivalités¹¹⁰ engendrées représentent autant de variables susceptibles d'évoluer. L'approche ressourcielle est, en ce sens, intéressante en ce qu'elle permet de *problématiser* de manière dynamique les systèmes d'irrigation, c'est-à-dire de prendre en compte le caractère potentiellement conflictuel de leur construction (sociale) et de leur exploitation : des rivalités historiquement thématiques autour de l'accès à l'eau d'irrigation, exacerbées par la difficulté d'exclusion des usagers potentiels (difficulté à contrôler l'accès au réseau) et la soustraitabilité des unités de ressource (l'eau prélevée par un paysan n'est plus disponible pour le suivant)¹¹¹ ; à celles plus récemment apparues (i.e. socialement perçues) entre usages agricoles et touristiques des bisses, entre prélèvements pour l'irrigation et protection des écosystèmes aquatiques, entre développement immobilier et exploitation agricole des terres. Soit, en résumé, autant de problèmes environnementaux au sein desquels j'ai pu puiser les cas retenus (cf. figure 13 et tableau 2).

3. Une gouvernance traditionnellement communautaire

Ce tour d'horizon ne serait pas complet sans quelques mots sur les modèles de gouvernance traditionnellement liés aux bisses valaisans. Ceux-ci font l'objet d'une littérature détaillée qui met en évidence une exploitation communautaire multiséculaire (voir par ex. Lehmann 1912 ; Vautier 1928 ; Crook 1997 ; D. Reynard 2002). Tout comme le constate Bruttin (1931 : 19) vis-à-vis des alpages, les bisses ont généralement été exploités par des *consortages** dès leur apparition, en raison d'une part de coûts de construction et d'entretien élevés et, d'autre part, de leur importance socio-économique dans une société agro-pastorale traditionnelle (E. Reynard & Baud 2002). Il s'agissait principalement, pour les usagers réunis au sein de ces entités, de résoudre les rivalités pour l'accès à l'eau d'irrigation et d'assurer le maintien de la ressource. Concrètement, chaque *consort** recevait un certain nombre de droits (*heures d'eau**) pour la jouissance desquels il devait s'acquitter de certaines obligations (financement sous forme de cotisations annuelles, participation aux *corvées**, etc.). La distribution était ensuite organisée sous la forme d'un tournus strict (*tours d'eau**) fixant précisément le moment où les consorts pouvaient exercer, parfois simultanément (comme dans le cas du bisse Vieux par ex., où les tours étaient divisés en *bulletins**), leurs droits¹¹². Quant au consortage, il fonctionnait grâce à deux organes principaux (*comité** et *assemblée générale**) qui assuraient la participation des usagers à l'exploitation et à la gestion du bisse.

La fixation de ces droits, de ces obligations et, plus généralement, des modalités d'organisation du consortage constituaient donc autant d'éléments sur lesquels les usagers devaient se mettre d'accord à travers la mise en place d'*arrangements communautaires* tels que définis dans l'exkursus 8. Concrètement, ces arrangements se matérialisaient sous des formes variées : actes écrits au degré de formalisme plus (*statuts**) ou moins (*ratements** fixant les tours d'eau) élevé que venaient compléter ou contourner une série de pratiques multiséculaires souvent préexistantes. Arnold (1987 : 79) souligne l'importance de ces sources non-écrites (qu'il appelle *Observanz**), dont les statuts ne constituent bien souvent qu'une codification partielle.

¹¹⁰ Définies à la note 48 comme les situations de concurrence entre les usagers d'une ressource, lorsque l'usage de l'un compromet/affecte/prétérte l'usage de l'autre.

¹¹¹ Soit les caractéristiques d'une *common-pool resource* (CPR, Ostrom 1990). Voir le tableau de la note 14.

¹¹² Voir l'annexe 3 pour un exemple détaillé de ces modalités de répartition et de distribution de l'eau.

En résumé, la particularité des modèles de gouvernance mis en place était de ne pas être l'apanage d'une organisation exogène (étatique ou privée) qui aurait cherché, dans une perspective 'top-down', à réguler l'exploitation de la ressource ; elle était au contraire issue des acteurs-usagers eux-mêmes, à travers la création d'une entité endogène (le consortage) à laquelle il revenait de gérer, d'exploiter et de protéger au quotidien la ressource. L'implication des usagers était dans ce contexte totale, que ce soit au niveau de la gestion administrative du consortage, de la répartition et de la distribution de l'eau, du financement, du développement et de l'entretien des infrastructures. Ces modèles de gouvernance communautaire représentent, en résumé, un exemple typique de la troisième voie identifiée par l'économie institutionnelle des ressources entre la régulation étatique classique et l'utopie d'une régulation 'mécanique' par les marchés, dont la mise en évidence et l'analyse a notamment valu un prix Nobel à Elinor Ostrom (voir en particulier Ostrom 1990).

Le choix de rédiger les deux paragraphes qui précèdent au passé plutôt qu'au présent ne relève pas du hasard. Les recherches menées dans le cadre du projet *Water channels* ont, en effet, clairement montré les évolutions qu'ont connues ces modèles communautaires au cours du 20^e siècle, avec une imbrication des logiques de gouvernance plus (Torrent-Neuf, Niwärrch) ou moins (bisse Vieux, Grossa) marquée voire, dans un cas (bisse de Tsa Crêta), la mise en place d'un modèle totalement alternatif. A la logique communautaire est, dans l'ensemble des cas, venue se superposer une intervention croissante des autorités publiques, tantôt à la demande des consortages (interventions perçues comme nécessaires à leur maintien), tantôt pour ouvrir les ressources à de nouveaux usagers (cf. point 3.2.2 ci-dessous). En parallèle, les modalités d'exploitation de la ressource se sont assouplies, les corvées devenant facultatives, les tours d'eau étant relativisés voire abandonnés, etc. Sans entrer dans les détails, il ne fait donc aucun doute que les modèles de gouvernance contemporains, s'ils conservent pour la plupart une part communautaire, sont bien différents et beaucoup plus variés que le modèle traditionnel décrit ci-dessus. Malgré ces évolutions toutefois, le consortage est dans la plupart des cas demeuré un acteur important, dont la prise en compte s'avère essentielle pour comprendre les jeux d'acteurs menés autour des systèmes d'irrigation valaisans.

3.2.2 Aperçu (sommaire) du contexte institutionnel

Quoique la trajectoire historique des modèles de gouvernance communautaire dépende largement de contingences et de jeux d'acteurs locaux, les tendances évoquées ci-dessus peuvent également être liées à un contexte institutionnel globalement propice à une telle imbrication des logiques de gouvernance : l'ordre juridique moderne¹¹³ s'est, d'une part et malgré la consécration de la propriété privative, montré plutôt favorable au maintien des consortages et de leurs droits multiséculaires au niveau du système régulateur (*point 1*), tout en mettant d'autre part en place diverses politiques publiques visant à ouvrir, par des interventions étatiques, les espaces cloisonnés de la communauté locale (*point 2*). La présente section, en passant ces deux points en revue, donne un aperçu (non exhaustif et non détaillé)¹¹⁴ des principales règles générales et abstraites qui forment le contexte institutionnel commun au sein duquel s'inscrivent les trois études de cas sélectionnées.

¹¹³ Par 'moderne', j'entends ici postérieur à l'unification du droit civil au niveau fédéral (1907).

¹¹⁴ Certains compléments seront, si besoin est, apportés directement au sein des études de cas. Voir à cet égard les excursus 9 (C₁ Printse) et 11 (C₂ Vieux).

1. Des conditions favorables au sein du système régulateur

Reconnaissance des consortages et de leur autonomie (art. 59 al. 3 CC, 66 aLACC)

En Suisse, la légitimité des consortages et des arrangements communautaires qu'ils mettent en place est reconnue par l'art. 59 al. 3 du Code civil de 1907¹¹⁵, qui prévoit que « *les sociétés d'allmends et autres semblables continuent à être régies par le droit cantonal* ». En Valais, c'est l'art. 66 de la Loi d'application du code civil suisse du 15 mai 1912 (aLACC)¹¹⁶ qui concrétise cette compétence, en assimilant les consortages à des corporations de droit cantonal et en leur reconnaissant la personnalité morale (al. 1). Sur le fond, la principale nouveauté est l'obligation d'adopter des statuts écrits homologués par le Conseil d'Etat (al. 2), alors qu'avant 1912 la plupart de ces entités reposaient uniquement sur des coutumes locales (*Observanz* mentionnée auparavant). La loi d'application ne comprend toutefois aucune exigence relative au contenu de ces statuts, mentionnant simplement l'obligation de « *contenir les dispositions de droit essentielles applicables à ce genre de corporations* » (art. 66 al. 3). *A priori*, les usagers restent donc libres de gérer la ressource et de s'organiser selon les modalités qui leur paraissent les plus adéquates, d'autant qu'il ne semble pas que les refus d'homologation ou exigences de modifications soient fréquents. En fin de compte, la principale conséquence de l'exigence d'homologation se situe sur un plan financier, l'adoption de statuts écrits constituant l'une des conditions à l'obtention d'un soutien cantonal au sens de la politique publique d'améliorations structurelles (Arnold 1987 : 125, cf. point 2 ci-dessous).

Plutôt que de les remettre en cause, l'unification du droit civil suisse suppose donc expressément le maintien des consortages, leur conférant un véritable droit subjectif à l'exploitation de la ressource dont ils sont historiquement responsables. Ce choix du législateur correspond à une forme d'institutionnalisation de leur autonomie (Arnold 1987 : 79 parle de *Verbandsautonomie*), favorisant délibérément la mise en place de solutions sur mesure et le maintien des spécificités coutumières locales. Contrairement à certains présumés, l'instauration du Code civil de 1907 ne remet donc pas frontalement en cause la légitimité des consortages ou des arrangements à la base du modèle de gouvernance communautaire, les intégrant au contraire pleinement. Les usagers vont dans ce contexte pouvoir (devoir) continuer à mettre en place leur propre régulation, ce d'autant que les dispositions relatives à l'exploitation des systèmes d'irrigation sont quasiment inexistantes au sein des politiques publiques, n'apparaissant que sporadiquement en relation avec des problèmes spécifiques (notamment à proximité des routes, voir par ex. art. 61 et 192 LcRou¹¹⁷).

Reconnaissance des droits d'eau des consortages (droit sur la ressource eau)

Si le cadre institutionnel ouvre la ressource à de nouveaux usages (LFH¹¹⁸ et LcUFH¹¹⁹ pour l'hydro-électricité, LEaux¹²⁰ pour la protection des écosystèmes aquatiques, cf. point 2 ci-dessous), il donne systématiquement la priorité aux droits acquis : la LFH de 1916 reconnaît que la concession ne doit pas porter atteinte aux droits privés de tiers (art. 45), alors que la LcUFH mentionne expressément les « *dérivation[s] d'eaux d'arrosage au moyen de conduites et de canaux appartenant à des consortages ou à des propriétaires fonciers* » (art. 42 al. 1) ; la LEaux de 1991 ne soumet aux règles sur les débits résiduels que les prélèvements postérieurs à son entrée en vigueur, ne prévoyant pour les autres que des mesures d'assainissement qui ne doivent pas porter atteinte à la substance des droits acquis (art. 80ss). Ce faisant, ces textes consacrent la primauté de ce que les juristes désignent par le

¹¹⁵ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210).

¹¹⁶ A l'heure actuelle, ce sont les articles 126 à 131 de la LACC du 24 mars 1998 (RS/VS 211.1) qui traitent de ce type d'entités. Ils ne modifient toutefois pas, sur le fond, les éléments présentés dans le paragraphe qui suit.

¹¹⁷ Loi cantonale sur les routes du 3 septembre 1965 (RS/VS 725.1).

¹¹⁸ Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916 (RS 721.8).

¹¹⁹ Loi cantonale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 28 mars 1990 (RS/VS 721.8).

¹²⁰ Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (RS 814.20).

terme de *droits immémoriaux* (*ehehafte Wasserrechte* en allemand), qui constituent une catégorie spéciale de droits acquis regroupant « toutes sortes de faculté qui, aujourd'hui, ne peuvent être exercées que selon des règles de droit public, mais qui, à l'époque où un acte juridique particulier les a conférées à leur titulaire, ont été cédées comme l'eût été tout autre droit de nature privée » (Moor & Poltier 2011 : 21) ; et ces auteurs de citer comme exemple les droits d'eau privés antérieurs au Code civil de 1907, qu'il n'est plus possible d'acquérir depuis lors mais dont le maintien est prévu par l'art. 17 TFCC¹²¹ (« les droits réels existant lors de l'entrée en vigueur du code civil sont maintenus »).

Protégés par la garantie de l'art. 26 cst, ces droits jouissent de la même position juridique que tout autre droit privé (ils peuvent être transférés librement, sont susceptibles d'expropriation, etc.). Plutôt rares à l'échelle suisse (Leimbacher & Perler 2000 : 263), ils revêtent une importance fondamentale au sein d'hydrosystèmes valaisans où les prélèvements pour l'irrigation sont multiséculaires. Dans un jugement rendu en 1962 autour du partage des eaux de la Morge (ATC du 28 février 1962), le Tribunal cantonal valaisan confirme et clarifie leur nature : il s'agit de droits réels acquis par prescription, au plus tard sous l'empire de l'ancien Code civil valaisan (*servitudes continues et apparentes* au sens des art. 539 et 540 du CCV de 1855¹²², p. 16), dont l'étendue ne doit pas être fixée « en corrélation avec les surfaces de terrains à irriguer mais bien plutôt avec la quantité d'eau dérivée régulièrement au cours des âges » (p. 41).

Reconnaissance des servitudes d'aqueduc et de passage (droit sur les ressources bisse et sol)

Dans un jugement rendu en 1987 en rapport avec un litige concernant le bisse Vieux (ATC des 5 et 22 mai 1987), le Tribunal cantonal valaisan clarifie la question des droits historiquement détenus par les consortages sur les ressources *bisse* et *sol*. A l'époque, en lien avec le passage en zones à bâtir de plusieurs terrains bordant le bisse (augmentation de leur valeur d'échange), la question se posait de savoir jusqu'où s'étendaient les parcelles des propriétaires riverains : jusqu'au milieu du bisse (comme ceux-ci le prétendaient) ou jusqu'à 2.5 m de celui-ci (comme le soutenait le consortage, qui revendiquait un droit de propriété formelle sur les abords immédiats du canal). Au final, si le Tribunal donne raison aux riverains sous l'angle de la propriété, il n'en reconnaît pas moins au consortage un *droit d'usage* qui prend la forme « d'une servitude d'aqueduc pour l'écoulement du bisse et d'une servitude de passage tout au long de celui-ci » (p. 26). Toutes deux acquises sous l'empire de l'ancien droit, leur maintien est prévu par le titre final du Code civil (17 TFCC cité ci-dessus). En clair, l'ordre juridique suisse reconnaît aux consortages un droit d'usage multiséculaire même lorsqu'ils sont dépourvus de titre de propriété formelle sur les infrastructures ou le sol.

Reconnaissance des droits d'eau des consorts (droits sur l'eau qui circule dans le bisse)

Le système juridique moderne reconnaît, enfin, également les droits individuels des consorts sur l'eau qui circule dans le bisse. Précisément déterminé par des arrangements communautaires multiséculaires (*ratement**), ils sont reconnus à l'art. 243 aLACC (actuel art. 185 LACC), qui prévoit la possibilité de les inscrire au registre foncier : « le registre foncier pourra comprendre des registres spéciaux des droits d'alpages ou de bisses pour les consortages divisés en de pareils droits ». En pratique, si l'immatriculation de ces droits est possible pour autant qu'ils soient individualisés et que l'inscription ne soit pas exclue par les statuts, elle n'est pas systématique. Il n'en reste pas moins que leur reconnaissance juridique ne fait aucun doute.

¹²¹ Titre final du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210).

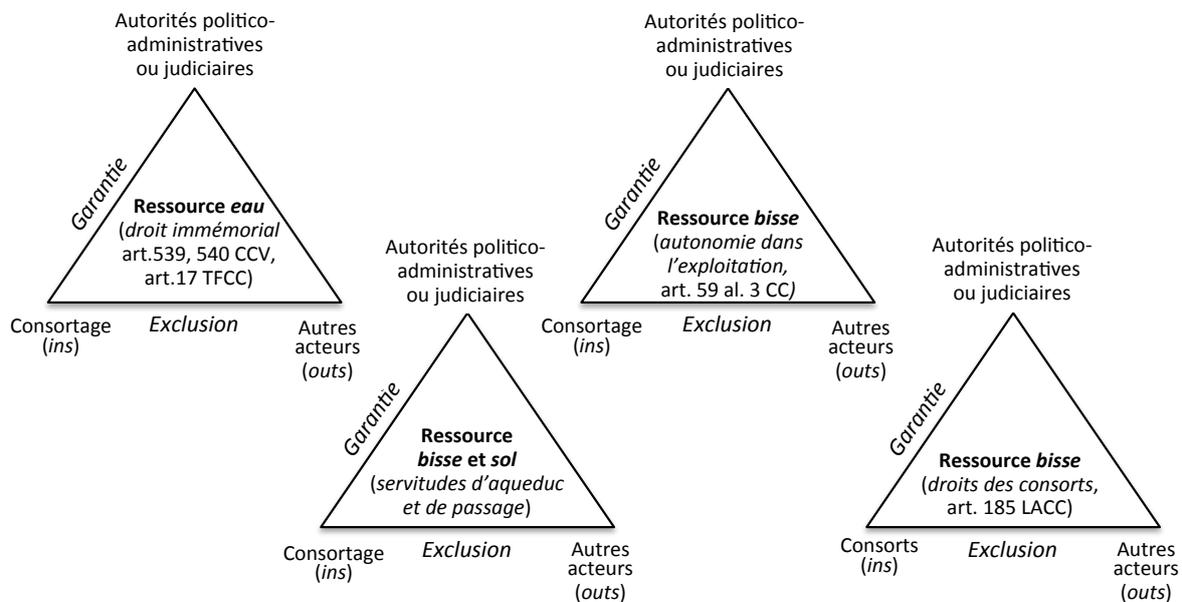
¹²² **art.539 CCV** : La servitude de prise d'eau, au moyen d'un canal ou de tout autre ouvrage extérieur et permanent, lorsque cette eau sera dérivée dans l'intérêt de l'agriculture, de l'industrie ou pour tout autre usage, est mise au rang des servitudes continues et apparentes.

art.540 CCV : Les servitudes continues et apparentes s'acquièrent par titre ou par la possession de trente ans.

Synthèse

Les droits subjectifs multiséculaires détenus en commun par les membres d'un consortage ou individuellement par chacun des consorts sont, en résumé, reconnus au sein du système régulateur, que ce soit au niveau des ressources *eau* (droit immémorial pour l'irrigation), *bisse* (autonomie d'exploitation, droits des consorts sur l'eau qui y circule), ou *sol* (servitudes d'aqueduc et de passage). La disposition générale de l'art. 200 al. 3 LACC formalise depuis 1998 cette réalité juridique, en stipulant que « *les droits acquis avant 1912 par les consorts sur les alpages, forêts, bisses ou autres biens [...], sous la forme de propriété commune ou de copropriété, ainsi que toute prérogative réelle attachée à la part du consort, demeurent garantis aux termes des usages avérés et coutumes anciennes* ». En d'autres termes, l'ordre juridique moderne consacre, à ces différents niveaux, la position d'usagers admis du consortage et des consorts. La figure 15 illustre les implications 'actorielles' de cette reconnaissance juridique, par laquelle les autorités politico-administratives et judiciaires garantissent à ces usagers historiques (ins) un droit d'exclusion par rapport à d'autres acteurs (outs). La représentation triangulaire reprend, en ce sens, la logique suggérée à la figure 9 :

Figure 15 : droits subjectifs multiséculaires reconnus au sein de l'ordre juridique moderne



(source : propre illustration)

2. Une ouverture de l'accès aux ressources via les politiques publiques

Depuis le début du 20^e siècle, le contexte au sein duquel s'inscrivent les systèmes d'irrigation valaisans s'est complexifié en raison de phénomènes de diversification des usages, de l'apparition de nouvelles exigences écologiques, ou du développement du tourisme dans la région. L'intensification et l'hétérogénéisation des rivalités qui ont suivi, exacerbées par la résistance parfois vive des communautés locales face aux aspirations des nouveaux arrivants, ont rendu nécessaire aux yeux des autorités politico-administratives d'agir pour élargir des espaces ressourciels perçus comme trop cloisonnés (Schweizer & Knoepfel 2013). Il en a résulté la mise en place progressive d'un arsenal de politiques publiques dont la logique entre en confrontation avec les droits subjectifs garantis par le système régulateur (cf. figure 15). Elles peuvent, schématiquement, être regroupées en deux catégories : celles qui visent à légitimer *directement* le droit d'accès de nouveaux usagers ; et celles qui, pour le favoriser *indirectement*, placent les consortages en position de groupes cibles potentiels.

Reconnaissance du droit d'accès d'autres usagers

Un nombre important de politiques publiques ont été mises en place dans un objectif de *légitimation* de l'accès d'acteurs (*outs*, cf. figure 15) qui revendiquaient une ouverture des différentes ressources en présence. Sans entrer dans une analyse exhaustive, les cinq politiques publiques suivantes illustrent bien cette volonté, qui se manifeste aussi bien vis-à-vis d'usages directs que d'écoservices (les biens et services cités renvoient à la figure 14) :

- LFH et LcUFH : la *politique publique d'exploitation des forces hydrauliques* légitime l'accès des producteurs d'hydro-électricité (service 'énergie hydraulique' de la ressource *eau*), à travers la mise en place d'un système de « *concessions de droits d'eau* » (art. 38ss LFH, 7ss LcFUH) qui doivent respecter les droits acquis (cf. ci-dessus) ;
- LEaux : la *politique publique de protection quantitative des ressources en eau* reconnaît l'écoservice 'milieu vital' à travers les mesures des art. 29ss (maintien de débits résiduels) et 80ss (mesures d'assainissement pour les prélèvements antérieurs) ;
- LCPR¹²³ et aLALCPR¹²⁴ : la *politique publique de conservation et de promotion des chemins de randonnées pédestres* légitime l'accès des usagers touristiques à la ressource *bisse* ; l'art. 3 al. 2 aLALCPR mentionne expressément les bisses, alors que l'art. 11 parle de « *libre circulation* », qu'il revient aux autorités communales de garantir ;
- LAT¹²⁵ : la *politique publique d'aménagement du territoire* vise à réguler, à travers des mécanismes de zonage, les usages 'surfaces à bâtir' de la ressource *sol* ; si elle limite ce faisant de tels usages hors des zones à bâtir, elle revient toutefois également à les légitimer, au détriment des autres usages (agricoles notamment), *au sein de ces zones* ;
- OPPS¹²⁶ : la *politique publique de protection des prairies et pâturages secs* assure la reconnaissance d'une dimension particulière de l'écoservice 'espaces naturels et biodiversité' de la ressource *sol* (biodiversité liée à la sécheresse de certaines zones).

Reconnaissance des consortages comme groupes cibles

En parallèle à cette reconnaissance (*directe*) de certains usages, les politiques publiques ont également cherché à favoriser (*indirectement*) une diversification en plaçant les consortages en position de *groupes cibles* potentiels. Cela est en particulier vrai au niveau des politiques publiques d'améliorations structurelles et de protection quantitatives des ressources en eau.

Les consortages représentent, premièrement, des destinataires importants des subsides octroyés dans le cadre de la *politique publique d'améliorations structurelles* (OAS¹²⁷, OcADR¹²⁸), que ce soit lors de remaniements parcellaires ou de réfection de bisses. Dans ce dernier cas, le subventionnement et les conditions qui lui sont liées constituent pour les autorités politico-administratives cantonales un moyen d'encourager (voire d'imposer) une certaine multifonctionnalité des infrastructures, en alliant objectifs agricoles, patrimoniaux et touristiques. Les soutiens à la réfection d'un bisse ne doivent ainsi pas être accordés en prenant uniquement en compte ses fonctions agricoles (même si cette part doit rester prépondérante), mais également en cherchant à favoriser la mise en place d'infrastructures traditionnelles, l'usage de matériaux naturels ou le maintien d'un canal à ciel ouvert

¹²³ Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704).

¹²⁴ Loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 27 janvier 1988 (*abrogée*).

¹²⁵ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

¹²⁶ Ordonnance fédérale sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale du 13 janvier 2010 (RS 451.37).

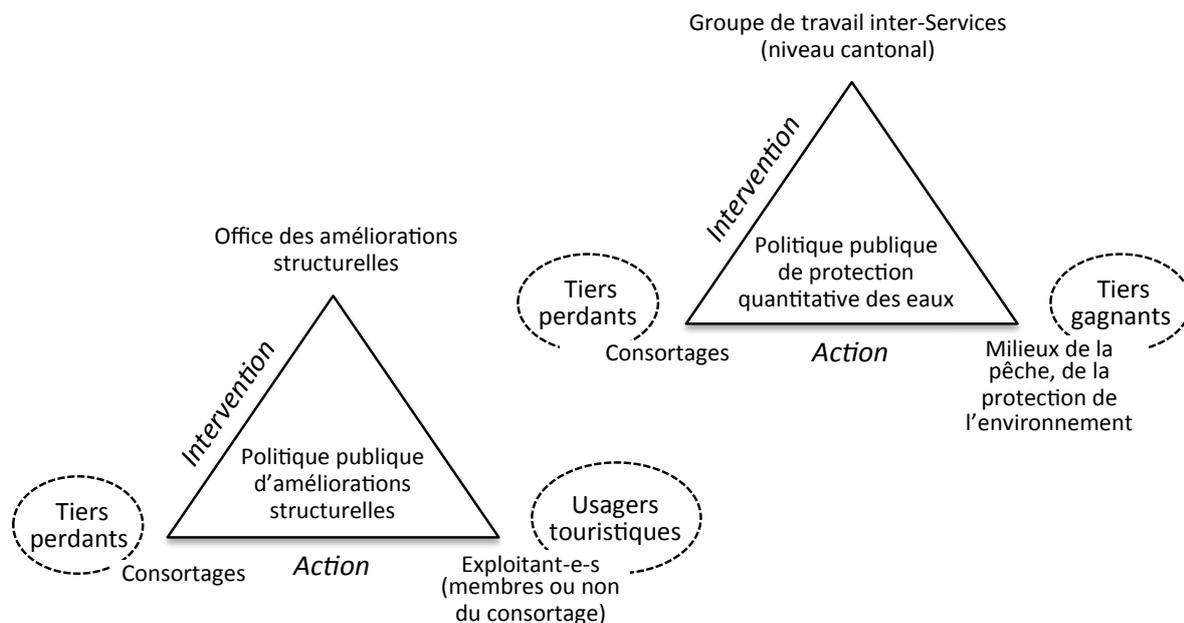
¹²⁷ Ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (RS 913.1).

¹²⁸ Ordonnance cantonale du 20 juin 2007 sur l'agriculture et le développement rural (RS 910.100).

(voir à cet égard les principes posés par la fiche de coordination 7.2 du Plan directeur cantonal). Les usagers touristiques deviennent en ce sens de véritables *tiers gagnants* de la politique agricole d'améliorations structurelles (cf. figure 16 ci-dessous), qui jouera un rôle important au sein des C₁ Printse et C₃ Tsa Crêta.

Les consortages sont, secondement, ciblés par la *politique publique de protection quantitative des ressources en eau*. La Loi sur la protection des eaux prévoit en effet que, dans le cas des prélèvements antérieurs à son entrée en vigueur (1^{er} novembre 1992), des mesures d'assainissement soient mises en place pour protéger les écosystèmes aquatiques (art. 80ss LEaux). Mises en œuvre au niveau cantonal, ces mesures concernent aussi bien les concessions hydro-électriques que les droits immémoriaux pour l'irrigation, et placent donc les consortages en position de *groupes cibles potentiels*. La figure 16 résume de manière simplifiée le triangle des acteurs qu'implique, au niveau général et abstrait, cette politique publique sur laquelle le C₁ Printse reviendra largement.

Figure 16 : triangles des acteurs (simplifiés) des politiques publiques d'améliorations structurelles et de protection quantitative des ressources en eau



(source : propre illustration)

3.2.3 Aperçu des sites étudiés

Cette section donne un aperçu des deux sites au sein desquels s'inscrivent les études de cas réalisées (cf. figure 13 et tableau 2) : la commune de Nendaz (C₁ Printse et C₂ Vieux) et la commune de Mase (C₃ Tsa Crêta)¹²⁹. L'enjeu est, selon la logique en entonnoir retenue, d'offrir une transition entre les éléments développés aux points précédents (relatifs aux systèmes d'irrigation valaisans en général) et l'analyse empirique qui suit. En présentant les principales caractéristiques (géographiques, historiques, socio-économiques, ressourcielles) de ces deux sites, ces quelques paragraphes visent ainsi à dessiner le contexte plus spécifique de chacun des cas analysés.

C'est, globalement, une réalité faite de nuances et de similitudes qui se dégage. Malgré des trajectoires historiques variées et des différences évidentes – Nendaz compte 6'000 habitants environ, Mase à peine plus de 200 ; l'une constitue une station touristique parmi les plus importantes du Valais, l'autre un petit village victime de l'exode rural ; celle-ci compte sept bisses encore utilisés pour l'agriculture, celle-là un seul –, les deux communes revêtent également certaines similitudes qui font résonance aux éléments mentionnés précédemment : la présence d'une pratique agricole multiséculaire, avec un étagement des cultures et une organisation agro-pastorale verticale ; l'importance historique de l'irrigation, qui se traduit au début du 20^e siècle par l'existence d'un vaste réseau de bisses gérés collectivement (neuf dans un cas, quatre dans l'autre) ; l'ouverture de systèmes ressourciels auparavant très fermés (eau, bisse, sol) ; ou encore la volonté affirmée de développer le tourisme d'été autour des bisses.

Site de Nendaz

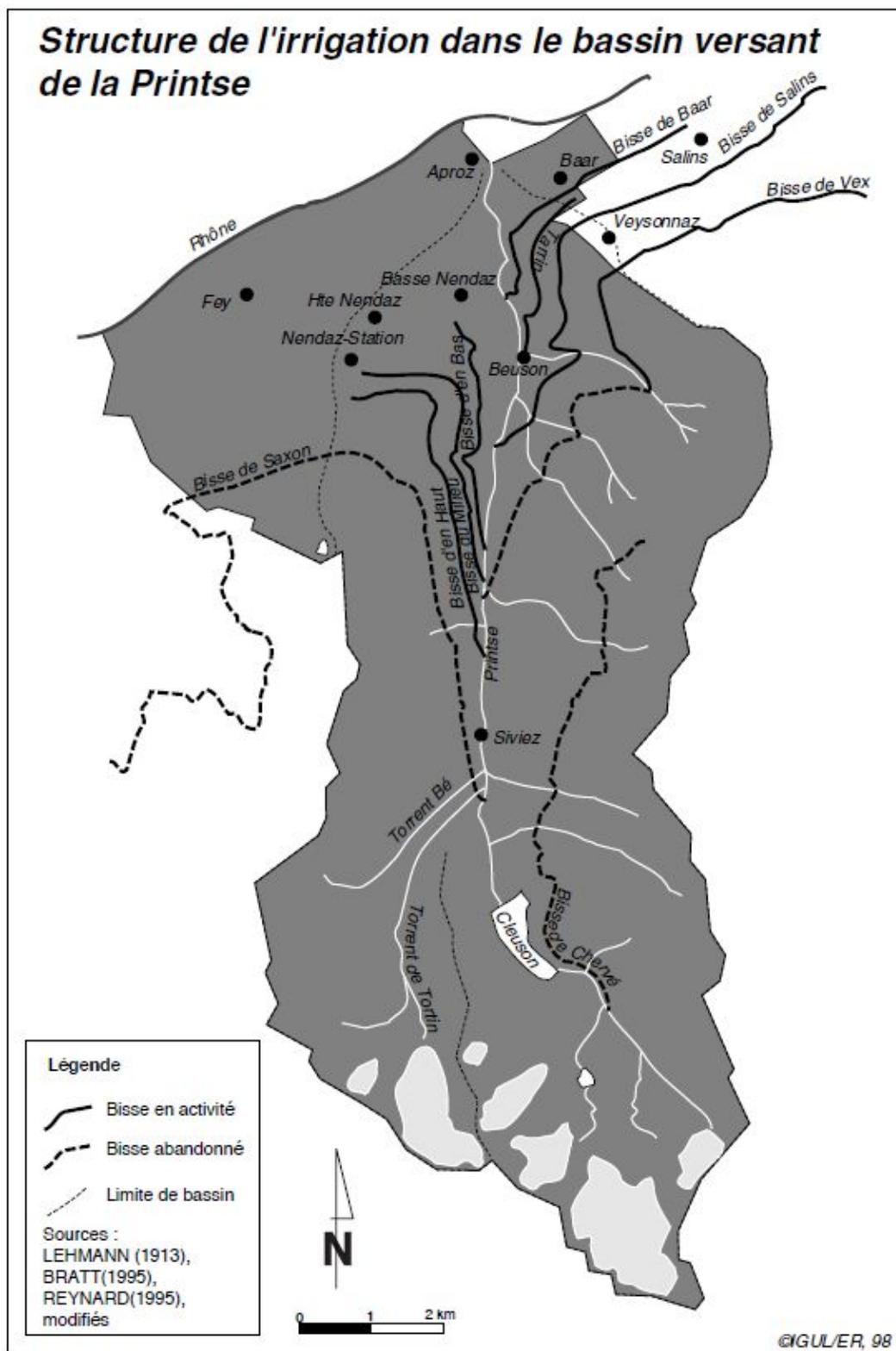
La commune de Nendaz¹³⁰ appartient au district de Conthey et se situe sur la rive gauche du Rhône, au sud-ouest de Sion. Elle compte 5959 habitants (population résidente permanente)¹³¹, soit une progression d'environ 20% par rapport à 1990. Station touristique parmi les plus importantes du Valais (aussi bien pour le tourisme d'hiver que d'été), elle n'en a pas moins conservé un secteur agricole dynamique. Situé au cœur des Alpes Pennines, le territoire de la commune s'étend de la plaine à la haute montagne et regroupe pas moins de 17 villages et hameaux, historiquement organisés en trois *tiers* entre lesquels l'enjeu était de maintenir un certain équilibre (Michelet 1977 : 22) : le tiers d'en haut (Haute-Nendaz) ; le tiers d'en bas (Basse-Nendaz, Fey, Bieudron, Saclentse) ; et le tiers de la rive droite (Beuson, Clèbes, Verrey, Brignon et Baar). A l'origine, la commune a dû se constituer à partir de la paroisse, quoique d'autres justifications fondent l'association de ces groupes éparpillés : aux raisons matérielles liées à « *l'imbrication de la propriété foncière du fait de structures conditionnées par le régime d'autarcie* » (les gens du bas possèdent des mayens et des droits d'alpage et ceux du haut des parts de vergers ou des lopins de vignes) s'ajoute une certaine interdépendance dans le domaine de l'agriculture et de l'artisanat (tannerie, forge, foulon, moulin). L'imbrication des intérêts ruraux et agricoles était, en d'autres termes, telle qu'il « *ne semble pas que l'unité politique ait jamais été mise en question* » (*Idem*).

¹²⁹ Si le village de Mase fait partie, depuis janvier 2011 et la fusion avec Nax et Vernamiège, de la commune de Mont-Noble, il constituait à l'époque dont traite ce cas une commune à part entière.

¹³⁰ Le terme *Nendaz* (prononcé « Ninda ») apparaît au 9^e siècle et désigne une commune politique dès 1798.

¹³¹ Chiffres de 2010 (source : www.badac.ch, consulté le 29 mars 2012).

Figure 17 : structure de l'irrigation dans le bassin versant de la Printse¹³²



(source : E. Reynard 2000 : 198)

¹³² Le bisse Vieux est, sur cette figure, désigné par une de ses autres appellations : Bisse d'en Haut.

Le territoire politico-administratif nendard a ceci de particulier qu'il correspond dans ses grandes lignes au territoire hydrographique formé par la Printse (figure 17). Géographiquement, le paysage est fortement marqué par le réseau hydrographique de cette vallée¹³³, qui présente un profil accidenté et escarpé entrecoupé de replats où sont regroupés les principales cultures, de même que les villages. Comme la plupart des vallées latérales valaisannes, le vallon de La Printse offre une grande variété de milieux naturels et se caractérise par un étagement de la végétation qui a permis une certaine diversité des pratiques agricoles. Contrairement au coteau de la rive droite (occupé par la vigne), le versant pentu qui raccorde le plateau de Haute-Nendaz à la plaine, orienté au nord, est resté essentiellement forestier. Seul le village de Fey a vu se développer, à partir des années 1930, de vastes vergers. Un peu plus haut, les replats qui accueillent les villages sont en partie cultivés (prairies et vergers), quoique de plus en plus mités par les constructions. A partir de 1200 m, seules les prairies subsistent, puis, entre 1600 m et 2200 m environ, une large bande de forêt sépare les zones habitées des pâturages d'altitude. Du point de vue de sa géographie agricole (OFAG 1978), le territoire productif de la commune de Nendaz se caractérise ainsi par un étagement des cultures sur une amplitude altitudinale de près de 2200 m : vergers et prairies entre 480 et 1600 m ; mayens entre 1000 et 1800 m ; et alpages jusqu'à 2700 m.

En raison de la sécheresse du climat qui sévit en Valais central, l'irrigation s'est très tôt¹³⁴ imposée comme une solution pour augmenter les rendements des parcelles, la quantité de fourrage et, par-là, le nombre de têtes de bétail (dans la perspective du développement d'une agriculture à caractère plus commercial, cf. point 3.2.1 ci-dessus). Elle a longtemps constitué le seul moyen disponible pour améliorer la production tant, avant le 20^e siècle, « *on ne constate guère de progrès dans la manière d'exploiter le sol, ni dans l'outillage, les moyens de transport, les méthodes de travail* » (Michelet 1977 : 153). Il en a résulté la construction d'un réseau de bisces parmi les plus aboutis du Valais – jusqu'à neuf canaux principaux (cf. figure 17) –, qui continuent pour la plupart à former la colonne vertébrale du système d'irrigation nendard¹³⁵.

A ses fonctions agricoles historiques se sont ajoutés, au fil du temps, une série d'autres usages : production d'hydroélectricité à partir de 1906 (concession sur les basses eaux de la Printse, aujourd'hui abandonnée), avec une intensification importante dès 1945 (concession sur les hautes eaux de la Printse et mise en service du barrage de Cleuson) ; construction du réseau d'eau potable dans les années 1960 ; émergence de l'enneigement artificiel à la fin des années 1980 ; et apparition d'usages plus 'qualitatifs'. De ces phénomènes de diversification et d'intensification des usages ont résulté une explosion du cercle des acteurs intéressés par la ressource, qui dépasse désormais largement le périmètre fermé de la communauté locale. A l'heure actuelle, les eaux de la Printse fournissent ainsi des biens et services à une multitude d'acteurs dont la coordination n'est, toutefois, pas toujours optimale. Si les rivalités (quantitatives) demeurent rares, *l'exploitation se passe en particulier sans grands égards pour l'écosystème aquatique*. Cette problématique, pourtant située au cœur du dispositif de protection quantitative de la ressource prévu au sein de la LEaux (art. 29ss sur les débits résiduels et 80ss sur les mesures d'assainissement), représente l'élément central abordé au sein du premier cas (C₁ Printse).

¹³³ Vallée latérale du bassin versant du Rhône, plutôt courte (17 km) et symétrique. Elle s'étend entre Aproz (480 m d'altitude) et les sommets de la Rosablanche (3336 m), du Mont Fort (3328 m) et du Mont Gelé (3023 m). Relativement large et divisée en deux vallons sur sa partie amont (Tortin et Cleuson), elle devient plus étroite et profonde dans sa partie médiane, avant de former une gorge à partir de Beuson.

¹³⁴ La première mention dans les archives remonte à 1436 et concerne le bisse de Salins (Werlen 2000 : 281).

¹³⁵ D'après l'inventaire des bisces de 1993 (SAT 1993, actualisé en 1998), sept conservent encore une fonction agricole au moins partielle : les Bisces de Baar, de Brignon, de Salins et de Vex sur la rive droite, et les bisces du Dessous, du Milieu et Vieux sur la rive gauche (cf. figure 17).

Cet élargissement du cercle des acteurs-usagers ne se limite pas aux ressources en eau. De largement agro-pastorale qu'elle était jusque dans les années 1950, la commune devient en effet par la suite une station touristique de premier plan, riches en infrastructures dévolues à un tourisme de masse hivernal (E. Reynard 2000). Au cours des années 1970, Nendaz connaît d'ailleurs le plus fort taux de croissance touristique du Valais, voyant la pression foncière augmenter drastiquement. L'étendue des surfaces bâties se développe de manière incontrôlée, avec un large déséquilibre entre hôtellerie et parahôtellerie¹³⁶. Autrefois séparés par de larges bandes agricoles, les deux centres que sont Basse- et Haute-Nendaz sont désormais reliés par de vastes zones construites, alors que le mitage du territoire constitue, dans les zones de mayens également, une réalité.

Dans ce contexte, le tourisme d'été n'est pas pour autant laissé de côté et, quoiqu'elle soit « née du ski, Nendaz met [...] dès le début des années 80 également l'accent sur le tourisme estival » (E. Reynard 2000 : 103). Les randonnées pédestres le long des bisces constituent dans cette perspective un atout considérable, que la commune n'a de cesse de mettre en avant. Loin d'être évidente, l'intégration de ces usages peut toutefois venir perturber les équilibres préexistants, suscitant dans certains cas de vives oppositions de la part des consortages historiques. L'arrivée massive, parfois perçue comme intrusive, de ces nouveaux usagers ne va ainsi pas sans poser son lot de problèmes, parmi lesquels figure un risque accru de débordement, d'inondation et de glissement de terrain. C'est précisément de ce genre de questions dont il sera question au sein du C₂ Vieux.

Site de Mase

Le village de Mase apparaît vraisemblablement vers le 12^e siècle. Il est connu jusqu'en 1898 sous le nom celte de *Mage*, qui signifie *terres cultivées* (SDM 2010) et atteste de l'ancienneté des pratiques agricoles. Aujourd'hui localisé sur le territoire de la commune de Mont-Noble, il constituait jusqu'en 2011 une commune à part entière qui – comme la nouvelle commune du reste – appartenait au district d'Hérens, du nom du val à l'entrée duquel se situe le village. Scindée en deux par la Dixence et la Borgne, cette vallée latérale d'une trentaine de kilomètres débouche sur la rive gauche du Rhône à la hauteur de Bramois, au sud-est de Sion. Elle regroupe les six communes de Mont-Noble, Vex, Les Agettes, Saint-Martin, Hérémenche et Evolène, et se caractérise par la présence du plus haut barrage-poids au monde : la Grande Dixence.

Le territoire formé par l'ancienne commune est organisé dans une perspective verticale (Wiegandt 1977 : 70) propre aux sociétés agro-pastorales agencées autour de la migration saisonnière du bétail (la transhumance). S'étendant d'ouest en est sur la rive droite de la Borgne, du fond de la vallée (env. 650 m d'altitude) jusqu'à la pointe de Masserey (2840 m), il regroupe une série de mayens (Tsa Crêta, Maforney, le Mayen des Prax, tous situés aux alentours de 1600 m) et d'alpages (La Louère et L'Arpette, au-dessus de 2000 m) entre lesquels s'étendent de vastes surfaces boisées. Quant au village en tant que tel, il se situe un peu plus bas, vers 1300 m, et se « présente comme une collection de chalets ramassés au flanc de la montagne » (Wiegandt 1980 : 153). Sa position centrale, à mi-chemin entre les points cultivés les plus bas et les plus hauts, n'est pas un hasard et permettait autrefois d'optimiser la pratique de l'agriculture. Orientés quasiment plein sud, le village et les mayens bénéficient d'une exposition au soleil importante qui se reflète dans leurs noms : Tsa Crêta signifie *crête chaude* et Maforney *fourneau* (Crettaz 2002 : 6).

Comme dans le reste du Valais central, l'irrigation est dans ce contexte rapidement apparue comme une nécessité afin d'augmenter les rendements de la terre, d'abord à des fins de subsistance puis, dès le 15^e siècle, pour répondre au mouvement général de réorientation vers un élevage plus commercial (cf. point 3.2.1 ci-dessus). Les auteurs s'accordent ainsi à dire que, à Mase, le développement du réseau de bisces a débuté antérieurement aux 14/15^e siècles (cf. Bugnon et al. 1999, Crettaz

¹³⁶ En 1983, seuls 3% des 13'000 lits disponibles appartiennent à la première catégorie, une proportion qui a même chuté à 1% de 16'300 lits en 1993 (E. Reynard 2000 : 103).

2002). De simples rigoles, le système s'est peu à peu complexifié jusqu'à devenir un réseau complexe mêlant canaux principaux et secondaires formés en partie de *bazots**. A son apogée, le réseau comptait pas moins de quatre bisses principaux qui captaient les eaux de La Manna – affluent de la Borgne – et traversaient parallèlement le territoire masate, d'est en ouest : Tsa Crêta (prise d'eau à 1780 m), qui arrosait la zone des mayens (cf. figure 18) ; Villa (1560 m), qui alimentait les champs situés au-dessus du village ; Mounerèche (env. 1300 m), qui apportait l'eau aux champs situés sous le village ; et enfin Sevanne (1070 m), qui alimentait un petit village agricole.

Petit village agro-pastoral, Mase est frappé de plein fouet par la déprise agricole qui touche le Valais et tout particulièrement le Val d'Hérens à partir des années 1950. Alors que la commune comptait encore 347 habitants en 1950, il n'en reste plus que 236 en 1970 (la population se stabilisant depuis lors autour de 220-230 habitants)¹³⁷. L'exode rural atteint à cette époque son paroxysme, avec la construction du barrage de la Grande-Dixence et l'instauration de cette « *autre forme de transhumance* », le travail au barrage, qui offre des « *salaires jamais vus dans la région* » (Mugny 2012 : 68). L'ensemble des bisses de la commune est, durant ces deux décennies, abandonné. Les consortages chargés de leur exploitation souffrent d'un désengagement de leurs membres, désormais ouvriers-paysans et de moins en moins intéressé-e-s par l'irrigation. Ils ou elles n'arrosent plus, ne paient plus leurs cotisations, ne participent plus aux *corvées**, et l'état des infrastructures se dégrade à tel point que la mise en eau n'est plus possible. Au fil du temps, cette déprise agricole mène à une quasi disparition des personnes actives dans le secteur primaire : de 22 en 1972 (Mugny 2012 : 27), le nombre d'exploitations agricoles a chuté à deux dans les années 2000.

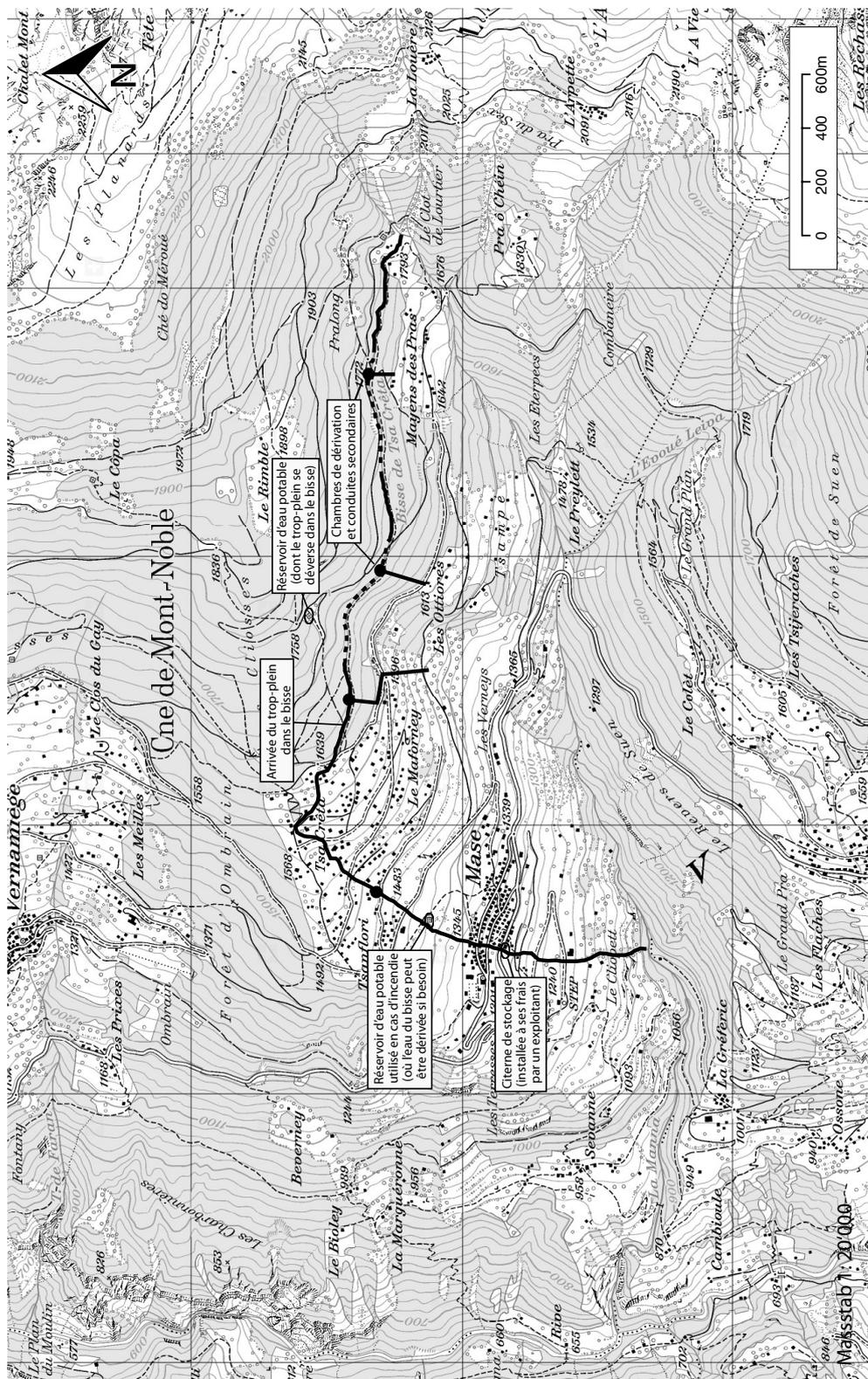
C'est dans ce contexte que, à partir des années 1980, le tourisme s'impose comme l'activité économique principale de la région. Un *certain* tourisme en tous les cas car, si le Val d'Hérens est connu pour ses domaines skiables (Mont-Noble, Thyon-Les Collons), ses sommets (Dent d'Hérens et Dent Blanche), son méga-barrage (la Grande-Dixence) ou ses curiosités paysagères (pyramides d'Euseigne), on ne peut pas dire qu'il compte parmi les grands centres touristiques que représentent par exemple Verbier, Crans-Montana ou Nendaz. Son principal atout se situe ailleurs, dans le « *vaste éventail de curiosités du patrimoine culturel* » que les autorités locales ont su mettre en valeur (Rudaz 2006 : 29). Cette orientation marquée vers un tourisme doux, dont certaines communes de la vallée furent parmi les pionnières en Valais¹³⁸, constitue indéniablement une particularité de la région. Certains auteurs n'hésitent à cet égard pas à parler d'un véritable « *contre-modèle* » au tourisme de masse, à travers lequel un véritable « *atout (un patrimoine et une nature 'préservés')* » a été tiré « *d'un handicap supposé (l'absence de remontées mécaniques)* » (Crivelli et al. 2007 : 140). Cela se traduit, très concrètement, par un vaste réseau de chemins pédestres, de même que par le développement de nombreuses initiatives agritouristiques ou tournées vers la protection de la richesse culturelle, patrimoniale et naturelle de la région.

C'est dans une telle logique que doit être vue, au début des années 1990, la volonté de remettre en eau le tronçon amont du bisse de Tsa Crêta, qui traverse la forêt du même nom et offre un parcours ombragé, agréable et accessible. Porté par la Société de développement et les autorités communales de Mase, le projet est, quoiqu'un pan agricole soit également prévu, clairement motivé par des considérations patrimoniales et touristiques liées au développement territorial du village. Il aboutira en juillet 2002 à la remise en état d'un tronçon d'un peu plus de deux kilomètres, qui fait depuis le bonheur des touristes (cf. figure 18). C'est autour des jeux d'acteurs liés à ce projet de remise en eau que se structurera le C₃ Tsa Crêta.

¹³⁷ Source : Chauvie & Gabbud (2007 : 10).

¹³⁸ Le cas de la commune de Saint-Martin, voisine du village de Mase, illustre bien cette réalité (voir par ex. Crivelli et al. 2007 ; Debarbieux et al. 2008)

Figure 18 : tracé détaillé du bisse de Tsa Crêta



(source : Schweizer et al. 2014)¹³⁹

¹³⁹ Carte reproduite avec l'autorisation de swisstopo (BA130360).

CHAPITRE 4 TROIS APPLICATIONS EMPIRIQUES

4.1 C₁ Printse : risques pour l'écosystème aquatique

"Nous prenions toute la Nétagé. Nous ne nous inquiétions pas de savoir s'il restait de l'eau pour ceux qui voulaient la prendre plus bas. Nous chargions le bisse au maximum ; s'il restait de l'eau en plus, elle coulait en aval ; sans cela non." (témoignage, autour de 1924)¹⁴⁰

L'idée de construire un cas sur le lien entre usages agricoles et protection quantitative des ressources en eau dans le bassin versant de la Printse est née d'un double constat empirique : celui, d'une part, de la quasi-absence de prise en compte de cette question par les acteurs locaux alors même que, d'autre part, plusieurs documents officiels mentionnaient l'existence de débits résiduels à maintenir en aval des captages pour l'irrigation. Cet écart entre la situation sur le terrain et ce qui s'apparentait à des actes de mise en œuvre de la Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)¹⁴¹ constitue donc le point de départ de la réflexion proposée, qui vise à comprendre et à expliquer la situation à travers le cadre conceptuel développé au chapitre 2. Le propos se concentre pour ce faire sur deux séquences de jeux, identifiées autour des processus d'appropriation dont les dispositions (générales et abstraites) de la LEaux ont fait l'objet dans le cas (individuel et concret) des captages pour l'irrigation du bassin versant de la Printse.

4.1.1 Narratif

Contexte et construction du problème

Les ressources en eau constituent l'une des principales richesses de la commune de Nendaz, dont les limites institutionnelles ont la particularité d'épouser les limites physiques du bassin versant de la Printse (cf. figure 17). Comme dans le reste du Valais, les eaux de cette rivière font l'objet d'une valorisation depuis plusieurs siècles, que l'on songe aux nombreux bisses qui sillonnent la vallée (dont sept conservent une fonction agricole, SAT 1993) ou aux artifices hydriques qui mettaient à profit la force de la rivière (moulins et scieries aujourd'hui abandonnés). Aux prises d'eau agricoles s'ajoutent désormais une série d'autres captages – pour la production d'électricité (au barrage de Cleuson, qui retient « l'ensemble des eaux de son sous-bassin »)¹⁴², pour l'approvisionnement en eau potable (captages des torrents de Bé et de Tortin notamment) ou pour l'enneigement artificiel, pour ne citer que ceux-là –, de telle sorte qu'à l'heure actuelle, les eaux de La Printse fournissent des biens et services à une multitude d'acteurs-usagers.

Au vu de ce nombre élevé d'usages, on aurait pu s'attendre à ce que des modalités d'exploitation coordonnée de la ressource aient été mises en place, facilitées par le fait que le bassin versant se situe sur le territoire d'une seule commune et que les *consortages** bénéficient d'une expérience multiséculaire en la matière. Il semble toutefois que tel ne soit pas le cas. Seule une décision de 1950, imposant au concessionnaire EOS (Energie Ouest Suisse) de laisser un débit suffisant (400 l/s au pont de Beuson) pour garantir les usages agricoles en aval¹⁴³, jette les bases d'une telle coordination. Et encore, il ne s'agit pas là d'un véritable instrument de coordination mais plutôt d'une garan-

¹⁴⁰ Retranscrit dans l'ATC du 28 février 1962 et concernant le Torrent-Neuf, ce témoignage est symptomatique de la situation au début du 20^e siècle.

¹⁴¹ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20).

¹⁴² Préavis du SPE, 11 janvier 2012.

¹⁴³ Décision du Département de l'Intérieur, 8 mai 1950 (AP CBV). Cette décision fait suite à des rivalités quantitatives survenues lors de la mise en service du barrage de Cleuson, cf. Schweizer (2012 : 69-70) pour les détails.

tie dont les consortages peuvent se prévaloir ponctuellement (pas plus de deux fois ces vingt dernières années) pour rappeler, par l'intermédiaire de la commune, EOS à ses obligations. Pour le reste, il ressort du travail de terrain réalisé que la gestion des captages se passe de manière très individuelle, sans communication systématique. Il faut dire que, d'après une étude datant de la fin des années 1990, la commune jouit d'une « *marge de sécurité appréciable* » au niveau de son approvisionnement en eau (Reynard 2000 : 324), une situation favorable à laquelle les glaciers en phase de fonte ne sont pas étrangers (ils contribuent « *de manière tangible à l'augmentation de la ressource disponible* », *Ibid.* p. 324). Les situations déficitaires constituent dès lors l'exception, n'incitant pas les usagers à se coordonner.

L'exploitation se passe dans ce contexte sans grands égards pour l'écosystème aquatique. A l'échelle du bisse Vieux par exemple, les questions qui occupent le consortage dans la gestion des débits sont uniquement liées à la sécurité (cf. C₂ Vieux) et au maintien d'un approvisionnement suffisant, sans préoccupation quant à la quantité d'eau qu'il reste dans la rivière. Tout se passe, du point de vue de cet usager en rapport direct avec la ressource, comme s'il n'y avait pas de problème. Pourtant portés à l'agenda politique fédéral depuis plus de vingt ans à travers leur intégration à la révision de la LEaux de 1991, les risques de disparition des écosystèmes aquatiques en raison d'un usage trop intensif de la ressource ne sont, clairement, pas pris en compte dans la gestion du captage. Largement spécifiques au Valais par leur ampleur, les prises d'eau pour l'irrigation sont pourtant soumises à la LEaux au même titre que les prélèvements hydroélectriques (cf. excursus 9).

Excursus 9 : les mesures d'assainissement (art. 80ss LEaux) et leur mise en œuvre en Valais

Avec l'adoption de la LEaux (entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992) s'ouvre en Suisse une nouvelle ère de protection des ressources en eau, présentée comme une période de « *protection totale du système hydrique* » (Knoepfel et al. 2010 : 259). Contrairement à l'approche adoptée jusqu'alors, la nouvelle loi vise une gestion globale des écosystèmes à travers une protection *intégrale* des eaux (MCF 1987 : 1106). Aux préoccupations qualitatives (luttres contre les pollutions) s'ajoutent désormais des objectifs de renaturation et de protection quantitative des cours d'eau (préservation de leur volume et de leur étendue). Deux types de mesures sont plus particulièrement prévues sur ce point : la nécessité de maintenir des débits résiduels convenables dans les cours d'eau soumis à de nouveaux prélèvements ou à des renouvellements de concessions (*débits résiduels*, art. 29 à 36 LEaux) ; et l'obligation pour les cantons d'assainir les cours d'eau affectés par des prélèvements déjà existants (*mesures d'assainissement*, art. 80 à 83 LEaux). Initialement prévu pour fin 2007, le délai pour la mise en œuvre de ces mesures a ensuite été reporté à fin 2012 (art. 80 al. 2 LEaux).

Les articles 80ss LEaux matérialisent une tentative de trouver un équilibre entre, d'une part, la volonté de protéger les écosystèmes aquatiques de l'ensemble des cours d'eau helvétiques et, d'autre part, celle de limiter les conséquences financières qu'aurait un strict respect des articles 29ss LEaux (MCF 1987). Les prélèvements antérieurs à 1992 sont, en effet, constitutifs de droits acquis dont les limitations (à travers l'imposition de mesures de dotation en particulier) représentent « *autant de restrictions à la garantie de la propriété concrétisée à l'art. 26 cst* » (Largey 2013 : 98), admises aux conditions de l'art. 36 cst¹⁴⁴ mais pouvant mener, suivant leur ampleur, à indemnisation à titre d'expropriation. C'est donc afin d'éviter de coûteux dédommagements tout en assurant une certaine protection des écosystèmes que les mesures d'assainissements ont été imaginées. Dans cet objectif, elles doivent répondre aux quatre conditions suivantes (les citations renvoient à Largey 2013) :

¹⁴⁴ Base légale (ici : art. 80ss LEaux), intérêt public (ici : amélioration sensible de l'état du cours d'eau), et proportionnalité (dont le respect est à déterminer en fonction des caractéristiques de chaque cas).

1. Elles doivent porter sur des cours d'eau, soit des « *eaux superficielles ou souterraines (art. 4 let. a et b LEaux) contenues dans un chenal dont le débit est permanent* » (p. 97) ;
2. Elles doivent porter sur des prélèvements qui relèvent d'un *droit acquis* (au sens de l'art. 43 al. 1 LFH¹⁴⁵) *antérieurement* à l'entrée en vigueur de la LEaux, soit en vertu d'une concession, soit d'anciens droits d'eau privés sauvegardés par la législation actuelle, appelés en doctrine *droits immémoriaux*. Tel est généralement le cas des prises d'eau pour l'alimentation des bisses, qui représentent des droits acquis au plus tard sous l'empire de l'ancien Code civil valaisan (art. 539 et 540 du CCV de 1855), et ce même si leurs volumes exacts ne sont pas toujours définis avec précision¹⁴⁶ ;
3. Elles doivent porter sur des prélèvements qui influencent *sensiblement* le cours d'eau, une question soumise à l'évaluation des autorités cantonales de mise en œuvre (voir p. 99 pour les critères techniques d'appréciation) ;
4. Elles ne doivent pas mener à un dédommagement, c'est-à-dire demeurer « *circonscrites aux limites de l'indemnisation à titre d'expropriation des droits d'usage* » (p. 100). Elles doivent en d'autres termes rester dans des limites *économiquement supportables*, une question qui s'apprécie de cas en cas et, une nouvelle fois, dépend de l'évaluation des autorités cantonales (voir p. 101-104 pour les critères techniques d'appréciation) ;

En Valais, il est incontesté que la plupart des rivières latérales sont des cours d'eau (*condition 1*) qui font l'objet de captages dont l'influence peut être considérée comme sensible (*condition 3*), pour la production d'hydroélectricité (en vertu de concessions antérieures) et/ou pour l'irrigation (en vertu de droits immémoriaux) (*condition 2*). Légalement, les prélèvements pour l'irrigation comme les captages hydroélectriques devraient donc, puisqu'ils répondent aux trois premières conditions, faire l'objet de mesures d'assainissement qui respectent la quatrième. L'importance économique de ces secteurs – et en particulier du premier – est toutefois aussi importante que le nombre de captages à assainir est considérable, si bien que la mise en œuvre de ces mesures est dès le début apparue délicate pour un canton « *écartelé entre hydrodollars et écologie* »¹⁴⁷.

D'un côté (*c'est le verre à moitié plein*), les discours officiels mettent en avant les travaux effectués par le canton, soulignant que celui-ci s'est engagé pleinement dans la concrétisation des articles 80ss LEaux, réalisant en 1995 un inventaire des prélèvements (art. 82 al. 1 LEaux), élaborant en 2002 une *Directive pour les rapports d'assainissements des cours d'eau* (ci-après, la Directive), et adoptant en 2008 un *Plan cantonal d'assainissement des cours d'eau* (ci-après, le Plan d'assainissement, ou PCA 2008) qui intègre les rapports d'assainissements (art. 82 al. 2 LEaux). Pilotée par le Service de l'énergie et des forces hydrauliques (SEFH), cette procédure s'est essentiellement appuyée sur des acteurs externes à l'administration, puisque les rapports d'assainissement ont été réalisés par des bureaux d'ingénieurs (autour de 2006), et les études de faisabilité (dès 2009) ont été financées et mandatées par les entreprises hydroélectriques. Elle a, à l'interne, impliqué la collaboration des Services de la protection de l'environnement (SPE) ; des routes et cours d'eau (SRCE) ; des forêts et paysage (SFP) ; de la chasse, de la pêche et de la faune – mais pas, j'y reviendrai, du Service de l'agriculture (SCA).

¹⁴⁵ Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80).

¹⁴⁶ Voir le point 3.2.2 pour plus de détails sur cette question.

¹⁴⁷ Pour reprendre le titre d'un article du *Temps* (7 juin 2013).

Optant pour une approche par bassins versants plutôt que par captages, le Plan d'assainissement souligne les risques qu'un usage trop intensif de la ressource revêt pour le régime hydrologique des cours d'eau valaisans. Sur le papier donc, le problème est clairement reconnu et il s'agit pour y faire face d'élaborer des solutions flexibles, à même de répondre à des « *revendications écologiques justifiées* » (PCA 2008 : 6). Très concrètement, des mesures d'assainissement sont prévues pour les 23 bassins versants ayant fait l'objet d'un rapport détaillé. Aux mesures de dotation (code 1000) s'ajoutent (voire sont préférées) des mesures d'exploitation ou de construction, de même que des mesures dites *tierces*, qui peuvent concerner les captages pour l'irrigation (code 6000)¹⁴⁸.

Sur cette base, douze paquets de mesures ont été mis à l'enquête publique en 2012 ; onze feront l'objet d'oppositions de la part d'organisations de protection de l'environnement (WWF, Pronatura) ou de défense des intérêts des pêcheurs (Fédération suisse de la pêche, FSP). C'est que, parallèlement aux discours officiels, d'autres acteurs voient *le verre plutôt à moitié, voire complètement, vide*. Certains acteurs politico-administratifs soulignent ainsi à demi-mot le caractère minimaliste, d'un point de vue environnemental, du Plan d'assainissement, tout en évoquant les difficultés d'en faire plus en raison d'un manque de volonté et de soutien politique, de moyens d'action plutôt limités et d'une marge de manœuvre restreinte dans la négociation interne (entre les différents Services) et externe (avec les entreprises hydroélectriques). Les organisations de défense des bénéficiaires finaux sont moins circonspectes, n'hésitant pas à parler dans les médias de « *scandale politique* » (FSP) ou de « *situation bloquée* » (WWF)¹⁴⁹. Elles mettent en avant aussi bien le retard pris dans la mise en œuvre (une seule décision en force à l'issue du délai légal) que le caractère insuffisant du Plan d'assainissement, qui engendrerait au final une perte de production de moins de 2 %¹⁵⁰.

C'est dans un tel contexte que, en novembre 2012, un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 139 II 28) rendu dans un cas grison vient « *remettre les pendules à l'heure* »¹⁵¹. Voyant plutôt le verre à moitié vide, il donne largement raison aux organisations recourantes et sera pour l'essentiel repris par le Tribunal cantonal valaisan dans deux arrêts subséquents¹⁵². Deux enseignements se dégagent en particulier du raisonnement des juges : doivent d'une part être ordonnées, en application des art. 80ss LEaux, des mesures de « *restitutions d'eau qui s'approchent le plus possible des dispositions des art. 31 à 33 LEaux relatives aux débits résiduels minimaux* » (Largey 2013 : 104) ; ne peuvent d'autre part être pris en compte, dans la fixation de l'étendue de ces mesures, d'autres intérêts publics « *tels que ceux relevant du renforcement de l'usage de la force hydraulique dans le contexte de sortie du nucléaire, de la prévention de la perte de place de travail, du risque de pertes fiscales* » (*Ibid.* p. 95). Dans une communication prenant acte de cette jurisprudence (6 mars 2013), le SEFH propose une reprise des négociations à la lumière de cet arrêt, à travers l'organisation de séances de travail réunissant les sociétés hydroélectriques, les associations de défense des bénéficiaires finaux et les différents Services concernés. Un horizon temporel ambitieux est par ailleurs fixé pour l'entrée en force des décisions d'assainissement (fin de l'année 2014).

¹⁴⁸ Six types de mesures sont prévues par le PCA 2008 : dotation (code 1000) ; exploitation (2000) ; construction (3000) ; coordination (4000) ; purges et vidanges des bassins de retenue (5000) ; mesures tierces (6000).

¹⁴⁹ Propos tenus respectivement par le président du FSP dans *La Liberté* (24 octobre 2012) et par le spécialiste de l'hydraulique au WWF dans *Le Temps* (7 juin 2013).

¹⁵⁰ Soit 200 GWh. Source : *Le Temps* (7 juin 2013).

¹⁵¹ Pour citer l'un de mes interlocuteurs.

¹⁵² ATC du 21 décembre 2012 (Gluringen) et du 22 février 2013 (Massaboden Kraftwerke). Cf. Largey (2013 : 94).

S'il anticipe sur la suite du propos en soulignant le retard pris par le Valais dans la mise en œuvre des mesures d'assainissement¹⁵³, l'exkursus qui précède est essentiel pour montrer la difficile reconnaissance dont souffrent, au niveau des autorités politico-administratives cantonales, les questions liées à la protection des écosystèmes aquatiques. Ces difficultés valent aussi bien vis-à-vis des prélèvements hydroélectriques (pas traités plus avant dans cette étude de cas) que des captages pour l'irrigation (dont il sera plus précisément question). Elles s'inscrivent par ailleurs dans un contexte plus général de prise de conscience des défis liés à l'approvisionnement en eau, qui a mené le Conseil d'Etat valaisan à mettre en place en mai 2012 un groupe de travail chargé de plancher sur une stratégie cantonale à long terme (réflexions toujours en cours fin 2013).

Le bisse Vieux représente, dans un tel contexte et malgré l'absence de perception du problème par les acteurs locaux, un cas particulièrement intéressant. Il constitue en effet l'un des rares captages où la question du lien entre usages agricoles et protection quantitative des ressources en eau a été soulevée à un niveau plus concret, et ce doublement. Le bassin versant de la Printse constitue d'une part l'un des seuls pour lequel une mesure d'assainissement retenue dans le PCA 2008 concerne spécifiquement les captages pour l'irrigation (mesure 6207 dite '*Gestion des bisses dans la vallée de la Printse*'); alors que, d'autre part, un projet de réfection du bisse a suscité en 2008 une intervention du SPE, qui a posé la question de l'étendue du droit acquis du consortage et d'une éventuelle soumission du prélèvement envisagé aux art. 29ss LEaux. C'est, précisément, sur ces deux séquences que se focalise cette étude de cas.

Jeux d'acteurs et arrangements

Les deux séquences analysées tournent autour d'enjeux similaires, liés aux rivalités entre l'approvisionnement en eau des bisses' et l'écoservice¹⁵⁴ 'milieu vital'. Elles se distinguent par des contextes et des échelles temporelles et géographiques variés : la première se situe dans le cadre général de la *mise en œuvre des mesures d'assainissement des art. 80ss LEaux* (2002-2012, à l'échelle du bassin versant de la Printse), alors que la seconde se déploie sur le terrain du *maintien de débits résiduels convenables au sens des art. 29ss LEaux* (2008, à l'échelle du bisse Vieux). Les paragraphes qui suivent en relatent les principales étapes, synthétisées par la suite au sein de la figure 20.

Séquence 1 : autour des mesures d'assainissement des art 80ss LEaux (2002-2012)¹⁵⁵

La première séquence se structure autour de la mise en œuvre des art. 80ss LEaux, dont les grandes lignes et les principaux produits – Directive de 2002 et PCA 2008 en particulier – ont été décrits dans l'exkursus 9. Ceux-ci sont sans équivoque sur la nécessité d'intégrer les captages pour l'irrigation aux mesures d'assainissement. Ainsi la Directive (générale et abstraite) de 2002 souligne-t-elle que, si un prélèvement influence sensiblement un cours d'eau, il y a lieu d'assainir « *indépendamment [de son but] : utilisation des forces hydrauliques ou irrigation* » (p. I-2). La vision défendue par le Service de l'agriculture (SCA) et l'Office des améliorations structurelles (OfAS) est drastiquement opposée. Partant du principe que, en raison de leur destination (production alimentaire), les prélèvements pour l'irrigation sont prioritaires, le SCA et l'OfAS considèrent qu'ils ne sauraient être limités aussi bien quantitativement que temporellement. Selon l'interprétation défendue, ils représentent un usage de *consommation* qui devrait primer de manière absolue sur les usages d'*utilisation* (production d'électricité et débits résiduels). Il existe dès lors, sur cette question, des divergences entre les diffé-

¹⁵³ Retard d'ailleurs souligné dans les rapports récents de l'OFEV (2012, 2013).

¹⁵⁴ Pour mémoire, un écoservice se caractérise par l'absence d'usagers directs, i.e. d'ayants droit dont on pourrait réguler les pratiques ou qui se mobiliseraient pour défendre ce service (Knoepfel & De Buren 2011).

¹⁵⁵ Ce bornage temporel est lié aux faits empiriques suivants (cf. excursus 9) : adoption de la Directive de 2002 comme point de départ (située à un niveau encore général et abstrait mais cantonal, elle confirme que les captages pour l'irrigation doivent être soumis à des mesures d'assainissement) ; expiration du délai légal de mise en œuvre et ATF 139 II 28 de novembre 2012 comme points de fin (ce dernier ouvre en effet la voie à de nouvelles négociations dont il est encore trop tôt pour rendre compte dans ce travail).

rents Services de l'Etat du Valais, avec une position combative du SCA qui s'est, très vite, retiré du groupe de travail chargé d'élaborer le Plan d'assainissement de 2008.

Dans la lignée de la Directive de 2002, ce dernier prévoit quelques (rares) mesures qui concernent spécifiquement l'irrigation. Tel est en particulier le cas dans le bassin versant de la Printse, qui constitue l'un des 23 ayant fait l'objet d'un rapport détaillé en 2006¹⁵⁶. La mesure 6207 incite ainsi les consortages à coordonner davantage leurs usages de la ressource, afin d'assurer d'une part la couverture de besoins fluctuants et, d'autre part, le respect de débits résiduels convenables en aval des captages. La mesure en question prévoit même des débits très précis à respecter pour chaque consortage (cf. tableau 3), repris tels quels du rapport de 2006 et contestés par le Service de l'agriculture, qui estime leur fixation unilatérale et déconnectée de la réalité du terrain. Il est, au passage, intéressant de constater que ces mesures relatives aux bisses sont en fait les seules mesures de dotation envisagées pour le bassin versant de la Printse.

Tableau 3 : $C_{1\text{ Printse}}$, débits résiduels fixés par le rapport d'assainissement de 2006

	Saxon	Vieux	Vex	Milieu	Dessous	Salins	Baar
Débit résiduel	50 l/s	135 l/s	140 l/s	150 l/s	165 l/s	180 l/s	250 l/s

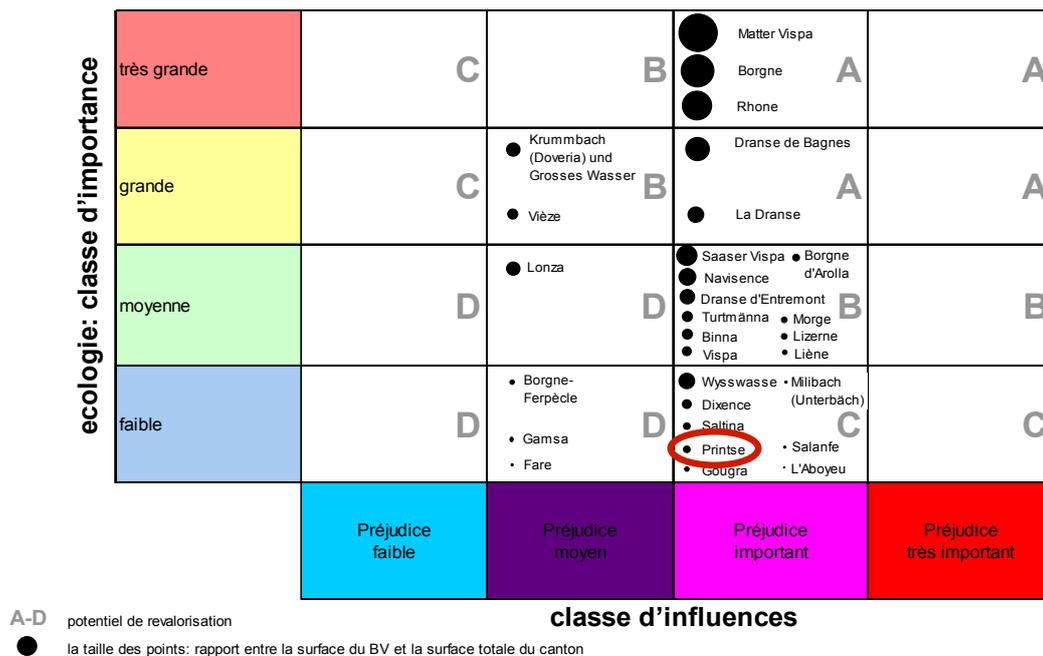
Le 15 décembre 2009, le Chef du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire (DEET) enjoint, sur la base du Rapport d'assainissement de 2006 et du PCA 2008, EOS¹⁵⁷ à commander une étude de faisabilité des mesures prévues (y compris concernant les bisses). Cette étude, réalisée par le bureau HYDRO Exploitation et achevée en septembre 2011, confirme pour l'essentiel la pertinence de la mesure 6207. Tout en reconnaissant que les prélèvements ne posent pas problème en l'état, elle soulève comme le rapport de 2006 un « *risque pour l'hydrobiologie du cours d'eau* » en cas d'assainissement des bisses et d'augmentation du volume prélevé (risques à moyen terme). Pour cette raison, il est préconisé d'imposer aux consortages de garantir, « *à l'aval de leur captage, le débit résiduel recommandé dans l'étude d'assainissement* », une mesure simple à mettre en place que « *le réglage adéquat des vannes existantes suffirait à garantir* ».

Préavisée favorablement par le SPE le 11 janvier 2012, la mesure ne fera toutefois jamais l'objet d'une mise à l'enquête, et encore moins d'une décision définitive. Elle n'est à double titre pas considérée comme prioritaire : d'une part la Printse ne correspond pas à un bassin versant où l'intensité et l'urgence du problème sont perçues comme élevées (préjudice important mais classe d'importance écologique faible, cf. figure 19) ; d'autre part, l'assainissement des prises d'eau pour l'irrigation n'a jamais constitué une priorité par rapport à celui, largement plus médiatisé, des captages hydroélectriques. Cela vaut pour le SPE comme pour les organisations de défense des bénéficiaires finaux (WWF, Pro Natura, FSP), dont les actions et les oppositions se sont clairement concentrées sur ces captages. Il existe à l'heure actuelle, dans un contexte de remise en cause plus générale du Plan d'assainissement de 2008 suite à l'ATF 139 II 28 (cf. excursus 9), un certain flou quant à l'avenir de la mesure 6207. D'après les acteurs rencontrés, une entrée en force rapide ne semble en tous les cas pas à l'ordre du jour.

¹⁵⁶ Rapport d'assainissement pour les bassins versants de la Borgne, la Dixence et la Printse (2006), réalisé par les bureaux Bonnard & Gardel, Stucky, et Pronat (ci-après, le Rapport d'assainissement).

¹⁵⁷ Devenu en 2009, suite à un rapprochement avec le groupe Atel, partie intégrante d'Alpiq.

Figure 19 : C₁ Printse, détermination du potentiel de revalorisation par bassins versants¹⁵⁸



Source : PCA (2008 : 20)

Séquence 2 : autour du maintien de débits résiduels convenables au sens des art. 29ss LEaux (2008)

La seconde séquence se structure autour d'un projet de réfection du bisse Vieux, envisagé par le consortage (CBV) au début des années 2000 et dont la réalisation a été accélérée par la volonté de raccorder au bisse un nouveau sous-réseau d'aspersion dans la zone de Condémines – Les Eudrans¹⁵⁹. Une demande préalable de subventionnement (art. 14 OcADR)¹⁶⁰ est déposée auprès de l'Office des améliorations structurelles le 30 juin 2005, sur la base de deux études datant d'avril de la même année¹⁶¹. Suite à la décision de principe favorable de l'OfAS, le consortage mandate le bureau INGEO pour réaliser le projet global de réfection. L'étude détaillée (août 2007) prévoit une série de travaux sur la prise d'eau et sur le bisse en tant que tel (minage, curage, renforcement des berges, remplacement de chenaux), dont l'objectif est de « permettre le passage de 200 l/s, ce qui correspond au droit d'eau acquis depuis la construction du bisse et sa réfection en 1921 »¹⁶². Un tel débit entraînerait une nette augmentation par rapport au volume effectivement détourné en 2005 qui, en raison de la dégradation progressive de l'état des infrastructures, n'est plus que de 80 l/s¹⁶³. Il permettrait d'après le consortage de mieux répondre à des besoins élargis, notamment, par le raccordement du nouveau sous-réseau (besoins estimés à 155 l/s)¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Le PCA 2008 détermine pour chaque bassin versant un *potentiel de revalorisation* qui s'échelonne entre A (influence écologique importante des mesures d'assainissement) et D (influence écologique faible), en croisant deux dimensions : l'importance écologique du cours d'eau ; et l'influence subie par ce cours d'eau.

¹⁵⁹ Touchée de plein fouet, en décembre 2000, par la rupture du puits blindé d'EOS. Cet accident entraîne la mort de trois personnes, de même que des dégâts matériels considérables qui débouchent sur un remaniement parcellaire et une amélioration intégrale.

¹⁶⁰ Ordonnance cantonale sur l'agriculture et le développement rural du 20 juin 2007 (RS/VS 910.100).

¹⁶¹ Rapport A (Etat des lieux) et B (Etude générale), avril 2005 (AP CBV).

¹⁶² Etudes des mesures d'améliorations structurelles, août 2007, p. 18 (AP CBV). Dans les années 1920, une réfection importante avait effectivement permis de porter le débit de 160 à 200 l/s (AEV, 3320-3, 131-571).

¹⁶³ Rapport A (Etat des lieux), avril 2005, p. 25 (AP CBV).

¹⁶⁴ Rapport B (Etude générale), avril 2005, p. 14 (AP CBV).

Sur la base de ces différents rapports, le projet est ensuite soumis à la phase de *circulation interne*, qui permet aux différents Services concernés (SAT, SFP, SPE, SRCE) de se prononcer en émettant des préavis. La plupart sont favorables, sous réserve de certaines conditions liées à la nécessité de privilégier des canaux à ciel ouvert et des matériaux naturels tels que bois, dallage ou empierrement (préavis du SAT et du SFP)¹⁶⁵, et de préserver l'authenticité et la valeur esthétique du bisse à travers, par exemple, le maintien de gros cailloux (préavis du SFP). Seul le SPE, dans sa réponse du 11 février 2008¹⁶⁶, renonce à émettre un préavis favorable, demandant au contraire certaines informations complémentaires quant à l'augmentation de débit projetée (de 80 à 200 l/s).

Basant ses calculs sur un débit de 160 l/s pour 250 ha *irrigués gravitairement** (avant 1921), le SPE prétend que les besoins actuels, pour une surface similaire *irriguée par aspersion**, devrait au maximum se monter à un tiers (+ 30 % de pertes) de ce débit, soit 72 l/s. Il pose, dans ce contexte, la question du droit acquis du consortage, soulignant qu'il revient à ce dernier d'en « *fournir la preuve [...], qui devra porter non seulement sur l'existence même du droit, mais sur ses contours, respectivement son contenu quantitatif (quantité d'eau), et sur son objectif ou sa destination* ». Si les 200 l/s devaient dépasser ce droit, il conviendrait alors d'adapter le projet, ou tout au moins de soumettre le prélèvement supplémentaire à autorisation au sens de l'art. 29ss LEaux. Par ce préavis, le SPE touche en fait une question très délicate, dont il ressort qu'elle n'a jamais été tranchée formellement (cf. excursus 10) alors qu'elle est fondamentale dans le cadre de l'application de la LEaux (pour savoir si un prélèvement tombe, justement, sous le coup des art. 29ss ou 80ss).

Excursus 10 : incertitudes autour du volume du droit acquis par le consortage du bisse Vieux

Si l'existence et la destination du droit acquis (droit immémorial) par le CBV ne prête pas matière à discussion, il en va différemment de son étendue, c'est-à-dire du volume exact auquel il correspond. Aucun acteur n'a été en mesure de me donner une réponse tranchée (ou tout au moins les réponses sont-elles apparues contradictoires et peu étayées) et les éléments mentionnés dans les publications scientifiques ou les autres sources secondaires se sont révélés insatisfaisants sous cet angle. Il est par ailleurs intéressant de constater que la décision du Département de l'Intérieur du 8 mai 1950, mentionnée à la note 143, se garde bien de s'attaquer à cette épineuse question : elle résout la rivalité entre EOS et les consortages sans *fixer précisément un débit réservé pour chaque bisse*. La problématique des débits réservés pour l'irrigation dans le bassin versant de la Printse reste donc délicate à démêler, et les chiffres trouvés dans les archives apparaissent très variés à cet égard¹⁶⁷:

- la réfection des années 1920 – dont l'objectif est de porter le débit de 160 à 250 l/s avec, au final, un débit effectif de 200 l/s – ne pose pas la question de savoir si ce débit correspond ou non au droit acquis du consortage (voir AEV, 3320-3, 131-571) ;
- la concession accordée en 1945 à EOS ne fixe pas les débits auxquels chacun des consortages a droit, précisant simplement que le « *débit nécessaire pour les besoins de l'irrigation* » doit être garanti (art. 2) ;
- la décision du Département de l'Intérieur du 8 mai 1950, ne tranche pas non plus la question, déterminant uniquement un débit global à garantir au pont de Beuson (400 l/s) ;
- en 1986, un projet de concession sur les basses eaux de la Printse prétendait fixer ces débits (150 l/s pour le bisse Vieux) ; elle n'est toutefois jamais entrée en vigueur (en raison, notamment, de l'opposition du consortage) et ne précise pas d'où elle tirait ce chiffre ;

¹⁶⁵ Préavis du SAT (8 janvier 2008) et du SFP (12 février 2008) (AP CBV). Le préavis du SAT, qui concrétise les exigences de la Fiche de coordination F7/2, ressemble singulièrement à celui rendu dans le C₃T_{5a}Crêta.

¹⁶⁶ Préavis du SPE, 11 février 2008 (AP CBV).

¹⁶⁷ Ces éléments proviennent, sauf mention contraire, d'un dépouillement approfondi des AP CBV.

- le consortage revendique parfois un débit oscillant entre 180 et 240 l/s, correspondant à six fois (nombre de *bulletins** au *ratement**) 30 à 40 l/s (débit estimé d'un bulletin), sans que cela ne corresponde nécessairement au débit réservé dans la mesure où il ne revient pas à cet acteur de s'attribuer unilatéralement un tel droit ;
- le rapport d'assainissement de 2006 (voir séquence 1), repris dans l'étude de faisabilité de 2011, mentionne un droit acquis de 150 l/s avant la réfection du bisse (p. 6 de l'étude), qui passe tout à coup à 200 l/s après l'achèvement des travaux (p. 7), sans que cette augmentation « soudaine » ne soit véritablement justifiée.

Il ne paraît pas péremptoire, sur la base de ces éléments, d'affirmer qu'aucun volume réservé n'a jamais été précisément attribué au bisse Vieux – comme du reste, à ma connaissance, à aucun autre bisse du bassin versant. La question n'a jamais été véritablement tranchée et il n'existe aucun acte (historique ou plus récent) qui fixerait de manière impérative l'étendue du droit acquis. Les différents chiffres mentionnés au fil des documents précités (150, 160, 200, 240, 250 l/s) ne constituent, à cet égard, rien de plus que des indices pour le calcul d'un droit dont l'étendue doit, selon l'ATC du 28 février 1962 (cf. point 3.2.2), être déterminée sur la base « de la quantité d'eau dérivée régulièrement au cours des âges ».

Dans sa réponse au préavis du SPE¹⁶⁸, le CBV dénonce un « *calcul simpliste* » et s'attelle – plutôt qu'à prouver l'étendue *de son droit* (se contentant d'évoquer un débit de 180 à 240 l/s, selon le calcul par bulletins évoqué ci-dessus) – à justifier sur deux pages l'étendue *de ses besoins* : disparition des *tours d'eau**, difficiles à mettre en place depuis le passage à l'aspersion ; augmentation des besoins en raison de changements dans le mode d'exploitation ou le type de cultures ; volonté de maintenir les infiltrations liées aux pertes d'eau¹⁶⁹ ; conditions climatiques plus difficiles. Il conclut en soulignant qu'il est évident que « *les débits souhaités ne seront pas utilisés en permanence mais à des moments opportuns [...], indispensables à la survie des cultures* ».

Deux interprétations s'affrontent donc : d'un côté le SPE, qui pose la question de l'étendue des besoins et du droit acquis du consortage (et donc d'une éventuelle soumission aux art. 29ss LEaux) ; et de l'autre ce dernier qui, soutenu par l'OfAS, prétend que le débit projeté non seulement correspond à de réels besoins, mais surtout ne dépasse pas son droit acquis. Le Conseil d'Etat, appelé à trancher dans sa décision du 12 novembre 2008¹⁷⁰, va dans la seconde direction tout en posant certaines conditions. Il juge ainsi que « *le projet de réfection [...] n'est pas soumis à l'art. 29ss LEaux* » (p. 3)¹⁷¹, dans la mesure où le débit projeté ne dépasse pas un droit acquis qu'il fixe à 200 l/s (en se fondant sur le projet subventionné en 1921, cf. excursus 10). En parallèle, il rappelle toutefois que la réfection et l'augmentation du débit ne devront pas « *prétérir les mesures qui pourront être imposées ultérieurement par l'étude de l'assainissement des cours d'eau* » (p. 5), établissant dans ce but deux conditions accessoires qui reprennent le contenu de la mesure 6207 du PCA 2008 : un débit résiduel d'au moins 140 l/s seconde à garantir en tout temps en aval de la prise ; et une coordination accrue avec les utilisateurs de la Printse situés en amont et en aval.

¹⁶⁸ Courrier du CBV à l'attention de l'OfAS, 10 avril 2008 (AP CBV).

¹⁶⁹ Le consortage va jusqu'à souligner : « *ce bisse n'est pas étanche et il ne faut nullement qu'il le devienne. Il doit continuer d'avoir son rôle écologique par ses infiltrations et ses pertes d'eau naturelles* ».

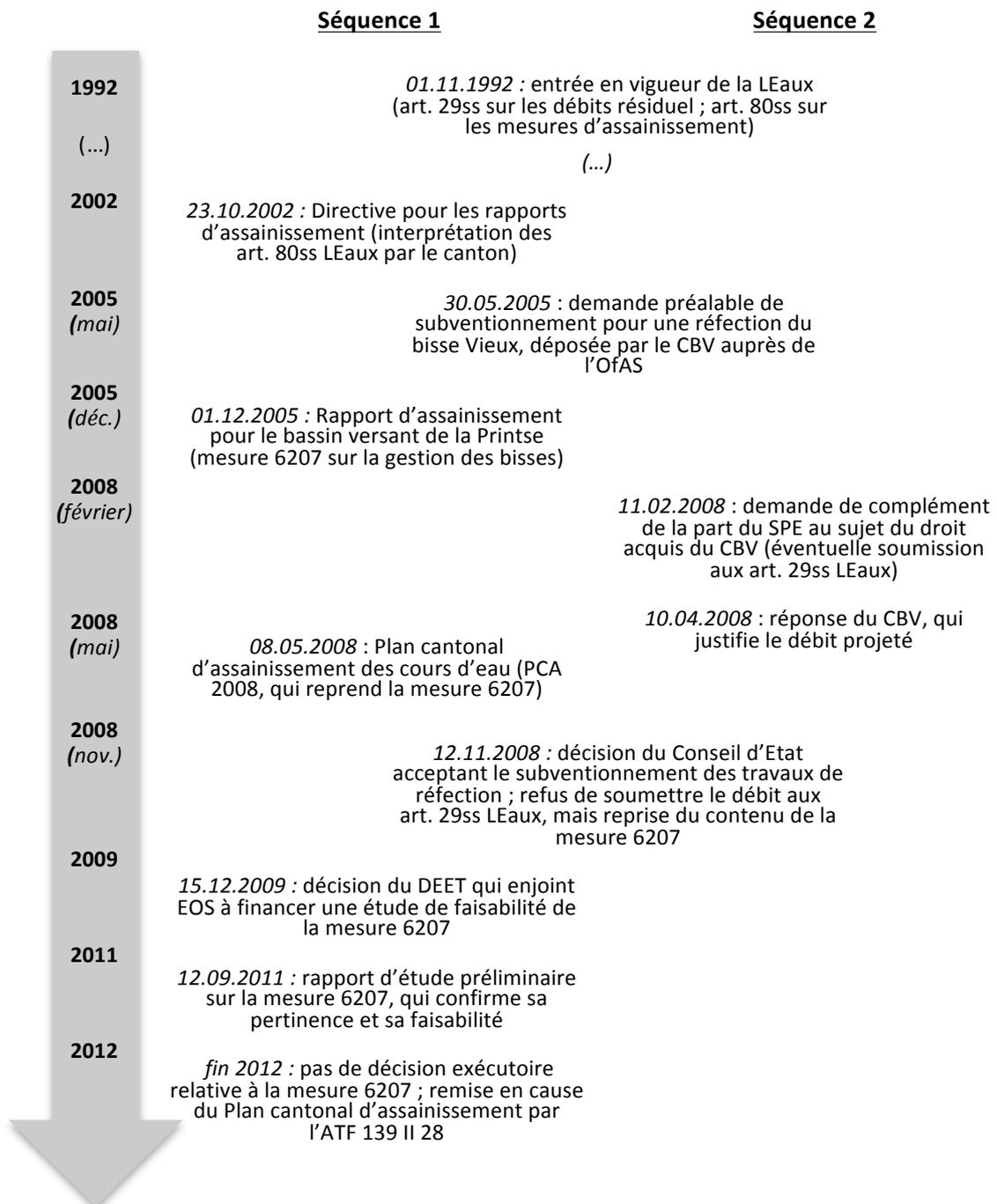
¹⁷⁰ Décision du Conseil d'Etat, 12 novembre 2008 (AP CBV), rendue dans le cadre de la politique publique d'améliorations structurelles.

¹⁷¹ A noter que l'existence d'une décision partielle d'autorisation au sens de l'art. 29ss LEaux a été mentionnée par le SPE. Aucun acteur n'a toutefois été en mesure de me la transmettre et, au vu du contenu de la décision finale, il semble qu'une telle autorisation n'ait pas été jugée nécessaire.

Synthèse (narrative) des différentes séquences

La figure 20 récapitule les deux séquences ‘narrées’ ci-dessus en offrant un aperçu parallèle de leurs différentes étapes. La représentation chronologique illustre à la fois leur caractère imbriqué (la seconde s’inscrivant temporellement au sein de la première) et leur durée variable (avec l’une qui s’étale sur plus de dix ans et l’autre se jouant essentiellement au cours de l’année 2008).

Figure 20 : C₁ Printse, faits empiriques saillants



Source : propre illustration

4.1.2 Lecture analytique

Cette section offre une lecture analytique des séquences de jeux ‘racontées’ jusqu’ici sur un mode descriptif. Pour ce faire, la grille de lecture développée au chapitre 2 (voir en particulier le résumé du point 2.3) est appliquée : 1. le problème collectif est identifié et qualifié en fonction de ses dimensions socialement construite et territorialement ancrée ; 2. les séquences de jeux sont analysées en mettant l’accent sur la configuration d’acteurs, leurs ressources d’action, et l’interaction des stratégies d’activation poursuivies (*règles comme opportunités*) ; 3. l’arrangement de régulation localisé issu de ces interactions est reconstruit et ses effets sur le comportement des acteurs (*impacts*) sont analysés ; à ces différentes étapes enfin, une attention particulière est donnée caractère contraignant du contexte institutionnel (*règles comme contraintes*).

1. Problème collectif

Le problème autour duquel se structurent les jeux d’acteurs a trait aux *risques qu’engendre, pour l’écosystème aquatique de la Printse, l’exploitation agricole de cette rivière*. C’est donc de rivalités entre usages agricoles (‘approvisionnement en eau des bisses’) et fonctions environnementales des ressources en eau (écoservice ‘milieu vital’) dont il est question, et plus précisément de la difficile reconnaissance dont ces enjeux font l’objet en Valais. Formulée depuis plus de vingt ans au niveau fédéral (LEaux de 1991), la politique publique de protection quantitative des eaux, qui vise à reconnaître cet écoservice et fait des consortages d’irrigation des groupes cibles potentiels, peine en effet à s’imposer comme une question prioritaire dans le canton¹⁷². La LEaux influence certes la thématization du problème, notamment en enjoignant les autorités politico-administratives à déployer tout une série d’activités de mise en œuvre et en engendrant des *dynamiques d’appropriation des règles ‘par le haut’* (cf. excursus 9), mais le texte général et abstrait de la loi ne suffit pas à imposer mécaniquement une mise à l’agenda aux niveaux cantonal et, encore moins, local. Pour reprendre les deux dimensions d’analyse identifiées, le processus de construction sociale du problème apparaît à la fois difficile et conflictuel, et partiellement déconnecté du niveau territorialement ancré.

La *construction sociale* du problème est marquée par trois phénomènes qui la rendent délicate malgré les exigences légales de la LEaux : *i.* l’opposition du Service cantonal de l’agriculture à toute forme de reconnaissance d’un problème lié aux prélèvements pour l’irrigation, qui bénéficient selon la lecture proposée d’une priorité absolue sur l’écoservice ‘milieu vital’ ; *ii.* le caractère spécifique au Valais, par leur intensité, de ces prélèvements agricoles ; et *iii.* leur impact (perçu comme) faible par rapport aux captages hydroélectriques, les bisses n’étant en fonction qu’en été alors que c’est en hiver que la quantité d’eau est la moins importante dans les rivières latérales valaisannes. Dans un tel contexte, la dimension agricole du problème de dégradation des écosystèmes aquatiques ne mobilise pas les associations de défense des bénéficiaires finaux (WWF, Pro Natura, FSP, soit les représentants des usagers indirects de l’écoservice ‘milieu vital’), qui concentrent leurs activités sur les enjeux liés à l’hydroélectricité. Il en résulte une médiatisation inexistante, et une incitation à agir d’autant plus faible pour les autorités cantonales. Celles-ci (hors SCA) reconnaissent certes les impacts quantitatifs des prélèvements pour l’irrigation¹⁷³, mais ne considèrent pas qu’ils constituent une question prioritaire. En résumé, la construction sociale du problème est à la fois conflictuelle et orientée par une perception faible de son intensité et de son urgence. Elle revêt une portée stratégique évidente pour les différents Services politico-administratifs impliqués, qui défendent des intérêts publics difficilement conciliables (environnement, agriculture, etc.).

¹⁷² Cela est également vrai vis-à-vis des captages hydroélectriques, qui n’ont pas spécifiquement été traités dans cette étude de cas (cf. excursus 9).

¹⁷³ Selon mes interlocuteurs du SPE par exemple, c’est en août (quand l’eau commence à se raréfier dans les cours d’eau) que ces prélèvements posent en particulier problème.

La construction de la dimension *territorialement ancrée* du problème est, en outre, également délicate. Si les bureaux d'ingénieurs chargés de l'élaboration du rapport d'assainissement de 2006 ou de l'étude de faisabilité de 2011 soulignent les risques à moyen terme dans le bassin versant de la Printse (*séquence 1*) ou si le SPE pose expressément la question de l'impact de la hausse de débit du bisse Vieux dans son préavis de 2008 (*séquence 2*), le risque n'est en revanche pas perçu au niveau du bassin versant en tant que tel. Aucun des acteurs locaux que j'ai pu rencontrer n'a, en tous les cas, spontanément mentionné la question ; aucun ne l'a déclarée comme prioritaire une fois qu'elle était abordée. La priorité est clairement donnée à l'irrigation et, sur le terrain, tout se passe comme s'il n'y avait pas de problème. La dimension territorialement ancrée se construit en fait principalement à un niveau cantonal, où la Printse ne constitue toutefois pas un bassin versant prioritaire (potentiel de revalorisation C, cf. figure 19).

2. Jeux d'acteurs

Les jeux d'acteurs observés sont difficilement dissociables de ce délicat processus de construction du problème, orienté par une perception faible voire inexistante de son intensité et de son urgence. Se déroulant essentiellement au niveau cantonal, ces jeux peinent à véritablement pénétrer un échelon plus local où les acteurs (consortages et autorités communales en particulier) n'ont pas intérêt à reconnaître l'existence d'un quelconque problème. Dans ce contexte, deux séquences ont plus particulièrement été identifiées, sur lesquelles je reviens ci-dessous dans une perspective analytique.

Séquence 1

La première séquence s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'assainissement de la LEaux (art. 80ss). Entreprise délicate qui a pris un retard considérable en Valais (une seule décision en force à l'expiration du délai légal fin 2012), ce processus a suscité des divergences de vues et d'interprétations entre les Services ayant participé (ou non) au groupe de travail chargé d'élaborer le Plan cantonal d'assainissement (PCA 2008). C'est en fait à un jeu essentiellement *top-down* auquel on assiste, qui tourne autour d'une politique publique sectorielle et dont l'impulsion provient des unités politico-administratives cantonales.

Portant plus précisément sur l'assainissement des captages pour l'irrigation dans le bassin versant de la Printse, la séquence peut être lue comme un véritable jeu interne à l'administration, marqué par une absence totale de mobilisation des groupes cibles (maintenus hors-jeu, j'y reviendrai) et des bénéficiaires finaux (davantage préoccupés par les captages hydroélectriques). La configuration d'acteurs tourne principalement autour de Services cantonaux dont le pouvoir (principalement dépendant du *soutien politique* dont ils bénéficient) et les stratégies d'activation varient sensiblement. Parmi ces Services, trois se distinguent en particulier :

- **SCA** : se retirant très tôt du groupe de travail chargé d'élaborer le PCA 2008 (alors que les captages pour l'irrigation le concernent au premier chef), le Service de l'agriculture poursuit par ce comportement une stratégie d'évitement qu'il maquille sous les contours d'une interprétation juridique souple des art. 80ss LEaux. L'enjeu consiste, clairement, à préserver une situation qui voit les consortages bénéficier d'une position favorable dans les arbitrages réalisés au niveau des ressources en eau¹⁷⁴ : selon l'argumentation défendue, les prélèvements agricoles seraient prioritaires en raison de leur destination et devraient, pour cette raison, faire l'objet de dérogations. Une telle lecture tend à mon sens à constituer un *contournement 'en règle'* de la LEaux : '*en règle*' parce que cette position est portée par une interprétation juridique souple mais argumentée et défend, par ailleurs, un intérêt public légitime (agriculture) ; mais *contournement* tout de même dans la mesure où la position défendue

¹⁷⁴ Reconnaissance générale et abstraite de leurs droits acquis (cf. point 3.2.2), concrétisée dans le cas du bassin versant de la Printse par la décision de 1950.

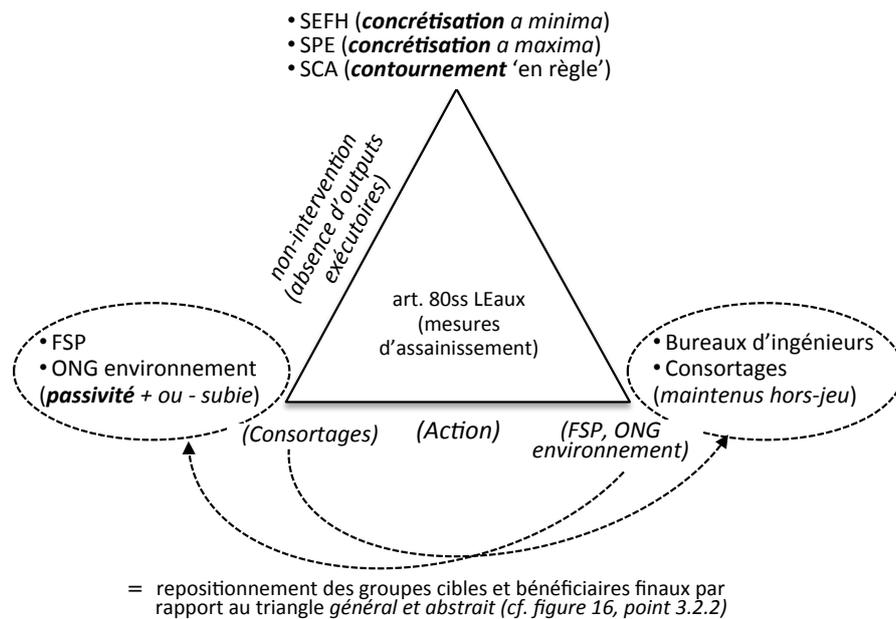
apparaît contraire à l'interprétation dominante de la LEaux, de même qu'à la vision retenue par le canton dans la Directive de 2002 (selon lesquelles les droits immémoriaux pour l'irrigation sont soumis aux mesures d'assainissement au même titre que les concessions hydroélectriques, cf. excursus 9). Par la position qu'il défend, le SCA cherche donc à passer autour, à *contourner* la LEaux pour protéger les captages agricoles.

- SEFH : pilotant et coordonnant l'ensemble des activités de mise en œuvre, le Service de l'énergie et des forces hydrauliques est l'acteur central au sein des autorités politico-administratives. Moins concerné par les prélèvements pour l'irrigation que par les captages hydroélectriques, il poursuit d'une manière générale une stratégie que l'on pourrait qualifier de *concrétisation a minima*, qui correspond à la vision politiquement défendue par le canton. Il ne s'agit pas de s'opposer frontalement à la mise en œuvre des mesures d'assainissement (comme le fait le SCA), mais d'en atténuer les effets quantitatifs (pertes de production pour les entreprises hydroélectriques). Cette stratégie s'est notamment traduite par un retard considérable pris dans la mise en œuvre (qui s'est logiquement répercuté sur l'assainissement des captages pour l'irrigation), de même que par la volonté de privilégier des mesures alternatives aux mesures de dotation. Le Tribunal fédéral lui-même a, dans son arrêt de novembre 2012 (ATF 139 II 28, cf. excursus 9), jugé cette interprétation minimaliste, soulignant que les mesures d'assainissement devaient se concevoir de manière à s'approcher le plus possible des art. 29ss LEaux.
- SPE : le Service de la protection de l'environnement a participé à l'élaboration – et accepté – le PCA 2008. Comme dans le cas du SEFH, les prises d'eau pour l'irrigation ne constituent pour ce Service pas une priorité par rapport aux captages hydroélectriques, dont les impacts écologiques sont perçus comme plus importants. Plutôt isolé, il a d'une manière générale cherché à mener une stratégie de *concrétisation a maxima* (en tous les cas par rapport à la vision dominante en Valais), visant à tirer les mesures prévues vers une protection quantitative plus effective. Disposant d'une marge de manœuvre restreinte et d'un soutien politique limité, il a toutefois dû dans une large mesure suivre la tendance dominante, matérialisée par la stratégie du SEFH décrite ci-dessus.

Ce tour d'horizon illustre bien les stratégies de mise en œuvre parfois antagonistes poursuivies par les acteurs politico-administratifs, de même que la manière dont celles-ci sont maquillées derrière des interprétations divergentes des dispositions légales. Tous prétendent dans une certaine mesure poursuivre une stratégie de concrétisation, et leur qualification représente en ce sens un exercice délicat. Les labels retenus (contournement 'en règle', *concrétisation a minima* ou *a maxima*) ne doivent en ce sens pas être vus comme des jugements normatifs, mais bien comme des tentatives de mettre en exergue la manière dont se déploient, au sein même de l'Etat et dans un processus pourtant classique ('top-down'), des comportements stratégiques et des rapports de force politiques. Parmi les stratégies poursuivies, toutes ne bénéficient en particulier pas du même soutien politique (ressource *majoritaire*) ; certaines (*concrétisation a maxima* du SPE) se retrouvent isolées, alors que d'autres (contournement 'en règle' du SCA) profitent d'un contexte de mise en œuvre compliqué : divergences d'interprétations au sein des différents Services de l'administration ; mise en œuvre pas perçue comme une priorité politique (déficit au niveau de la ressource *majoritaire*) et moyens d'action limités (déficit au niveau des ressources humaine, monétaire, cognitive notamment) ; captages pour l'irrigation ne représentant un enjeu primordial pour aucun Service ; absence de mobilisation des bénéficiaires finaux (*passivité* plus ou moins délibérée – ou subie : choix de focaliser les ressources d'actions limitées à disposition sur les captages hydroélectriques plutôt qu'agricoles).

Dans ce contexte et quand bien même divers bureaux d'ingénieurs (*tiers gagnants*) ont été mandatés pour plancher sur l'élaboration et la faisabilité de mesures destinées à l'assainissement des captages d'irrigation dans le bassin versant de la Printse, ces jeux menés au niveau cantonal n'atteignent pas, en l'absence de décision exécutoire, les *groupes cibles* théoriques (consortages). Ces derniers, à l'image du consortage du bisse Vieux, sont maintenus (et ont tout intérêt à se maintenir) hors-jeu. Ils deviennent quasiment des *tiers gagnants* de la politique publique telle qu'elle est (ou plutôt n'est pas) mise en œuvre, dans la mesure où ils ne sont pas ciblés alors qu'ils pourraient potentiellement l'être. La figure 21 (qui est à mettre en rapport avec le triangle général et abstrait de la figure 16) résume cette configuration d'acteurs et les différentes stratégies d'activation poursuivies au sein de l'administration cantonale, de même que la situation de non-intervention (absence d'outputs exécutoires) qui en découle :

Figure 21 : C_1 Printse, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 1



Source : propre illustration

Séquence 2

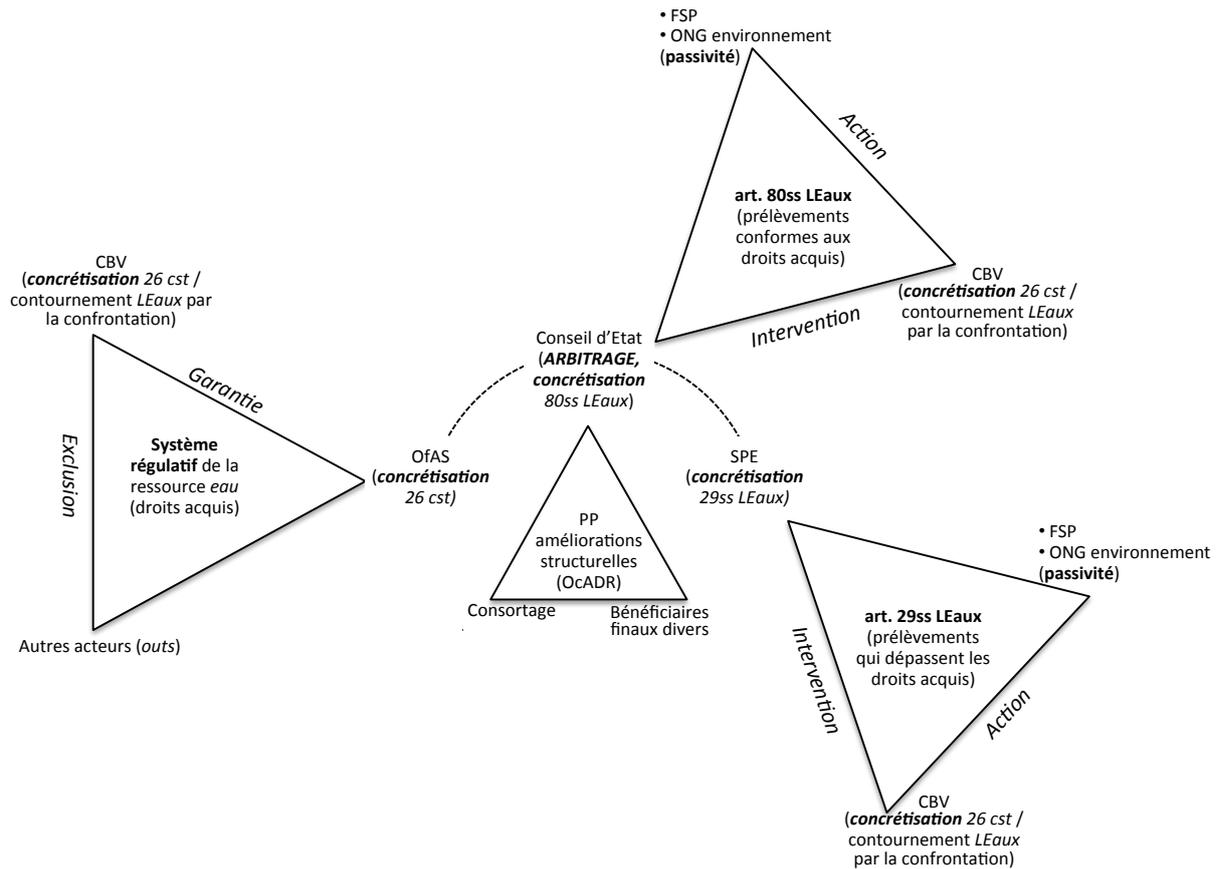
Par rapport à la précédente, cette séquence porte sur un niveau plus spécifique en ce sens qu'elle concerne un captage en particulier (bisse Vieux), et non plus le bassin versant de la Printse dans son ensemble. Elle tourne autour de la tentative du SPE de transposer le jeu d'un terrain peu propice à la réalisation de ses objectifs à un autre qui pourrait l'être davantage. Le nœud de la stratégie poursuivie consiste en fait à sortir du cadre restrictif des mesures d'assainissement (art. 80ss LEaux, dont la mise en œuvre ne va pas dans le sens de la stratégie défendue par le SPE) pour envisager, par le truchement de la politique publique d'améliorations structurelles (OcaDR), une application des art. 29ss LEaux (autorisation et imposition de débits résiduels convenables). L'essentiel de l'enjeu tourne dès lors autour de *l'étendue exacte du droit acquis par le consortage*, soit d'une *ressource cognitive* que personne ne détient véritablement (cf. excursus 10) et qui, pourtant, est fondamentale pour déterminer si un prélèvement tombe sous le coup des art. 80ss (prélèvement qui reste dans le cadre du droit acquis) ou 29ss LEaux (prélèvement qui dépasse ce droit).

En février 2008 donc, constatant que le projet de réfection du bisse Vieux engendre une augmentation substantielle du volume capté (de 80 à 200 l/s), le SPE va chercher à profiter de ce flou afin d'améliorer la protection de l'écosystème aquatique de la Printse. Il utilise pour ce faire le droit de préavis dont il dispose dans le cadre de la politique publique d'améliorations structurelles, posant la question d'une éventuelle soumission à autorisation au sens des art. 29ss LEaux. Il mobilise, en termes plus analytiques, le droit d'expertise (RA *droit*) que lui confèrent les règles de procédures administratives pour appuyer dans le cadre d'une politique publique sectorielle déterminée (OcADR) une stratégie visant à concrétiser une autre politique publique (LEaux). Ce type de démarche n'est pas rare pour un acteur politico-administratif (le SAT et le SFP poursuivent, par leurs préavis respectifs, des objectifs similaires), et illustre toute l'importance que revêt ce droit de préavis dans la conduite de l'action publique. Véritable droit subjectif dont les différents Services de l'administration peuvent se prévaloir, il constitue un instrument de *dé-sectorialisation* qui permet d'ouvrir des négociations sur le contenu d'une décision et, par ce biais, d'assurer le lien entre différentes politiques publiques (l'autorité compétente pour la décision principale demeurant, au final, responsable de l'exécution de cette dernière).

Cette séquence est, dans un tel contexte, marquée par une pénétration du jeu à un niveau plus local. Si les associations de défense des bénéficiaires finaux continuent à adopter une attitude relevant de la passivité, le consortage du bisse Vieux (groupe cible) se voit contraint de répondre au préavis du SPE et, partant, d'entrer en jeu. Bénéficiant du soutien de l'OfAS, il poursuit une stratégie assimilable à un *contournement par la confrontation* : avançant un volume de 180 à 240 l/s pour son droit acquis (mobilisation des RA *droit* et *information*, qu'il prétend détenir), il invoque la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 cst) au service de ce qui tend vers une stratégie de contournement de la LEaux. Deux stratégies de concrétisation antagonistes se confrontent donc (CBV vs. SPE), dans une configuration classique d'opposition entre système régulateur et politiques publiques. Dans le cas présent, cette opposition a toutefois ceci de particulier qu'il existe un flou autour de l'étendue exacte du droit protégé par la garantie constitutionnelle, poussant le SPE à jouer sur ces incertitudes pour atteindre ses objectifs. Au final, c'est le Conseil d'Etat qui est appelé à trancher dans sa décision du 12 novembre 2008, endossant un véritable rôle d'arbitre. Refusant de soumettre le débit projeté à autorisation, il replace le jeu sur le terrain des mesures d'assainissement et reprend le contenu de la mesure 6207 (voir l'analyse de l'ARL sur ce point).

La figure 22 résume la situation à travers une représentation multi-triangulaire mettant en rapport les différents acteurs en présence, de même que les diverses stratégies d'activation poursuivies. Au centre figure la politique publique d'améliorations structurelles, dans le cadre de laquelle se déroule l'ensemble de cette seconde séquence.

Figure 22 : C₁ Printse, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 2



Source : propre illustration

3. Arrangement de régulation localisé (ARL) et impacts

Les deux processus analysés débouchent sur une série d'arrangements qui prennent la forme de *décisions unilatérales* de mise en œuvre de la politique publique de protection des eaux. Aussi similaires soient-elles sous cet angle, ces décisions n'en varient toutefois pas moins tant par leurs positions au sein des processus étudiés (intermédiaires vs. finales) que par leur lien avec la politique publique en question (direct vs. indirect, suivant qu'elles ont été prises ou non dans le cadre de celle-ci). Le tableau 4 récapitule les principales caractéristiques formelles et matérielles de ces *outputs*, de même que leurs impacts sur le comportement des acteurs :

Tableau 4 : C_{1 Printse}, résultats des différentes séquences de jeux

		Séquence 1 (autour des art. 80ss LEaux)	Séquence 2 (autour des art. 29ss LEaux)
Forme des principaux outputs composant l'ARL		<i>Actes unilatéraux (intermédiaires) :</i> - PCA de 2008 (mesure 6207) - décision du chef de Département (DEET) (15 décembre 2009)	<i>acte unilatéral :</i> - décision du Conseil d'Etat (12 novembre 2008)
FOND	Fonction	- <i>exploitation</i> : exigence de coordination ; débits résiduels à maintenir en aval des prises de chaque consortage	- <i>allocation</i> : attribution de fonds - <i>arbitrage / appartenance</i> : arbitrage du litige entre le SPE et le CBV (en déterminant que le droit acquis de ce dernier correspond au moins à 200 l/s) - <i>exploitation</i> : exigence de coordination ; débit résiduel à maintenir en aval de la prise du bisse Vieux (140 l/s)
	Rapport aux règles	<i>mise en action partielle</i> (concrétisation art. 80ss LEaux)	<i>mise en action</i> (concrétisation de l'OcADR et, accessoirement, d'autres politiques publiques sectorielles telles que la LEaux)
Impacts		<i>absents</i> (pas de modification du comportement du consortage du bisse Vieux)	

La séquence 1 engendre la production de deux *outputs* intermédiaires qui s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des art. 80ss LEaux. Le premier (PCA 2008) constitue un plan d'action individuel et abstrait (cf. excursus 3) qui contient, toutefois, déjà des éléments concrétisés. La mesure 6207, en particulier, exige une meilleure coordination entre les consortages du bassin versant de la Printse et fixe par ailleurs des débits résiduels à respecter en aval de chaque captage (*fonction d'exploitation*). Quant au second *output* (décision du DEET du 15 décembre 2009), il fait un pas de plus en direction d'une concrétisation en exigeant d'EOS une étude de faisabilité relative à cette mesure 6207 (étude réalisée en 2011). Malgré ces différents arrangements, la séquence n'aboutira toutefois au final (fin 2012, soit à l'expiration du délai légal de mise en œuvre) sur aucune décision exécutoire qui donnerait force obligatoire à ces mesures. C'est donc, à ce stade en tous les cas, sur une *non-décision* et une *non-intervention* que débouche le (long) processus étudié, à travers ce qui s'apparente à une *mise en action seulement partielle* des art. 80ss LEaux. La stratégie de contournement poursuivie par le SCA se retrouve donc indirectement récompensée, puisque les consortages sont maintenus en position de tiers gagnants (cf. figure 21).

Menée en parallèle mais sur une période beaucoup plus courte, la seconde séquence se distingue en ce qu'elle conduit effectivement à une *décision finale* prise dans le cadre de la politique publique d'améliorations structurelles (décision du 12 novembre 2008). Cette décision fixe, outre l'attribution de fonds à la réfection du bisse Vieux (*fonction principale d'allocation*), une série de conditions accessoires en rapport avec la réalisation des travaux et l'exploitation future des infrastructures, faisant par ce biais le lien avec d'autres politiques publiques telles que l'aménagement du territoire, la promotion des chemins de randonnées pédestres et, surtout, la protection des eaux. Le Conseil d'Etat tranche en particulier le litige survenu entre le SPE et le consortage du bisse Vieux autour du droit acquis de ce dernier (*fonction d'arbitrage / d'appartenance*), déterminant que le débit projeté (200 l/s) ne dépasse pas ce droit et n'est donc pas soumis à autorisation au sens des art. 29ss LEaux. En parallèle toutefois, il reprend les dispositions de la mesure 6207 en exigeant le maintien d'un débit

résiduel d'au moins 140 l/s en aval de la prise, ainsi qu'une meilleure coordination entre les utilisateurs (*fonction d'exploitation*). Il donne ce faisant indirectement, c'est-à-dire dans le cadre de la mise en œuvre d'une autre politique publique, un caractère exécutoire aux *outputs* de la première séquence, complétant en quelque sorte le processus de mise en action entamé.

Cette décision du Conseil d'Etat est, en ce sens, intéressante à double titre : premièrement par son *caractère unilatéral relativisé* par une série de négociations internes à l'administration, exprimées par l'intermédiaire de préavis menant à des adaptations du projet de réfection (conditions accessoires liées aux matériaux utilisés, à la proportion de canaux à ciel ouvert, à la protection des eaux) ; et secondement par son *caractère intersectoriel marqué*, dans la mesure où lesdites conditions concernent d'autres politiques publiques touchées par le projet (LEaux, fiche de coordination F 7/2). Même si une application directe des art. 29ss LEaux est refusée, la décision récompense donc tout de même partiellement la stratégie du SPE en réaffirmant et en donnant force exécutoire à certaines mesures visant à assurer une meilleure protection du système hydrique.

On aurait pu, dans un tel contexte et conformément à la proposition théorique P_{3b}, s'attendre à certains effets sur le comportement du CBV (en particulier à ce qu'il adapte sa gestion des volumes à la prise d'eau de manière à garantir le débit résiduel prévu). Il n'en a toutefois rien été, dévoilant le manque total d'*impacts* de la décision de 2008. C'est que, aussi précise soit-elle sous un angle substantiel, celle-ci demeure largement lacunaire d'un point de vue procédural. La fixation des débits résiduels n'est, en particulier, pas accompagnée de plus de précisions, que ce soit quant à la manière de les mesurer ou quant aux mécanismes de sanction en cas de non-respect. En l'absence de telles modalités de contrôle et de sanction, ces conditions accessoires sont pratiquement vidées de leur substance et ne déploient aucun effet sur le terrain, ce d'autant que l'autorité censée surveiller leur mise en œuvre (OfAS) n'a pas véritablement d'intérêt à leur concrétisation.

Au final et malgré le contenu substantiel de l'ARL, c'est donc à nouveau la stratégie de contournement du Service de l'agriculture qui est, en raison de cette absence d'impacts, récompensée. L'écart aux règles peut dès lors être évalué plutôt *négativement* vis-à-vis du problème formulé (protection de l'environnement) et de la mise en œuvre de la LEaux.

4.1.3 Synthèse et appréciation des propositions théoriques

Ce cas démontre, à travers une analyse de jeux essentiellement internes à l'administration, le caractère non mécanique de processus d'appropriation des règles pourtant 'top-down', classiques d'un Etat fédéral tel que la Suisse (programmation au niveau fédéral, activités de mise en œuvre déployée au niveau cantonal pour, *in fine*, viser un bassin versant ou un captage en particulier). L'idée d'une administration homogène qui travaillerait machinalement à la mise en œuvre des politiques publiques est, même dans le cadre de tels processus, une fiction qu'il s'agit de déconstruire et de confronter à une réalité empirique plus complexe. Celle-ci transcende le plus souvent les secteurs de politiques publiques, impliquant un large éventail de Services qui constituent des joueurs à part entière et poursuivent des agendas qui leur sont propres. Ces *contradictions internes à l'action publique* (Savary 2008 : 171), ce foisonnement d'intérêts publics (protection de l'environnement, production d'électricité, approvisionnement alimentaire) tantôt promus, tantôt combattus, se traduisent sur le terrain par une grande diversité de stratégies d'activation qui ne vont, loin s'en faut, pas dans le même sens. Chacune est appuyée par une interprétation juridique prétendument valable, si bien que leur qualification représente un exercice délicat. Les labels retenus ne doivent en ce sens pas être vus comme des jugements de valeur, mais bien comme des outils analytiques visant à mettre en exergue la manière dont se déploient, au sein même de l'appareil administratif, des comportements stratégiques et des rapports de force politiques.

D'un point de vue plus spécifique, les séquences analysées montrent toutes les difficultés que peuvent rencontrer les Services chargés de la protection de l'environnement dans la poursuite d'une stratégie qualifiée de *concrétisation a maxima*, qui vise à pousser vers des résultats plus favorables en termes environnementaux. Isolé politiquement (déficit en RA *soutien politique*), ne profitant pas nécessairement du soutien des bénéficiaires finaux, le SPE a dans le cas présent dû faire face aux stratégies opposées, majoritaires politiquement, d'autres Services (SEFH et, surtout, SCA). La question se pose à cet égard de sa capacité à véritablement peser sur les négociations entamées en 2012 autour d'une stratégie cantonale de gestion des eaux, et de la place qui sera au final accordée aux enjeux environnementaux au sein de cette dernière.

L'interaction de cette configuration d'acteurs, de ces rapports de force internes à l'administration et de ces stratégies antagonistes (soit des variables endogènes identifiées au chapitre 2) paraît en résumé déterminante pour expliquer les *outputs* et les *impacts* des processus d'appropriation étudiés. Plus en détail, eu égard aux propositions théoriques formulées au chapitre 3, les éléments empiriques suivants peuvent être mis en évidence :

Tableau 5 : *C₁ Printser*, appréciation des propositions théoriques

P₁ : *Dans une situation concrète, les processus d'appropriation des règles se structurent autour d'un problème environnemental territorialement ancré et socialement construit plutôt que d'un programme politico-administratif général et abstrait.*

Partiellement corroborée -> *dynamique d'appropriation des règles 'par le haut'*

- influence déterminante de la LEaux sur la construction du problème collectif (*risques de disparition des écosystèmes aquatiques*), qui pousse les autorités politico-administratives cantonales à déployer toute une série d'activités de mise en œuvre autour de ce PPA.
- *toutefois*, thématization au niveau général et abstrait qui ne suffit pas à imposer mécaniquement la mise à l'agenda cantonale ou locale, entraînant au contraire un processus conflictuel partiellement déconnecté du niveau territorialement ancré : perception de l'intensité et de l'urgence divergente (mais globalement faible) au niveau cantonal ; et inexistante au niveau local.
- portée stratégique de la reconnaissance du problème, qui n'est pas neutre mais vient servir les intérêts publics divergents poursuivis par les différents Services cantonaux.
- point de départ territorialement ancré plus marqué dans la *séquence 2* (augmentation du débit du bisse Vieux).

P_{2a} : *Les règles générales et abstraites constituent davantage qu'un cadre contraignant pour les acteurs, elles représentent également un faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques ; l'éventail de stratégies d'activation ne se limite, à cet égard, pas à une dichotomie entre activation et non activation, respectivement application et transgression.*

Corroborée (dimension 'cadre contraignant')

- impact fondamental de la LEaux sur la mise à l'agenda du problème (cf. P₁).
- impact important sur la position et la dotation en ressources d'action des acteurs : LEaux (position des acteurs au cours des deux séquences, cf. figure 21 et 22) ; système régulateur de la ressource *eau* (droit d'usage du CBV à l'échelle du bassin versant) ; règles de procédure administrative (droit de préavis du SPE durant la *séquence 2*).
- impact sur la forme (plan d'action, décision unilatérale) et le contenu (LEaux, fiche de coordination F 7/2) de l'ARL (cf. P_{3a}).

Corroborée (dimension 'faisceau d'opportunités')

- phénomènes de sélection de la règle en fonction des objectifs poursuivis (en particulier : tentative du SPE de porter le jeu sur le terrain des art. 29ss LEaux), mais également de l'*interprétation juridique* qui servira le mieux ces objectifs.
- diversité des stratégies déployées (concrétisation, contournement, passivité), avec au centre la stratégie de concrétisation du SPE.
- degré variable dans les stratégies de concrétisation poursuivies, suivant que l'acteur cherche à minimiser (concrétisation *a minima* du SEFH) ou maximiser (concrétisation *a maxima* du SPE) les effets de la mise en œuvre.
- pas de jugement de valeur derrière les stratégies d'activation retenues, mais une volonté de mettre en exergue la manière dont se déploient, au sein de l'appareil administratif, des comportements stratégiques et des rapports de force politiques (cf. P_{2b}).

P_{2b} : Ces stratégies d'activation se déploient dans le cadre de jeux d'acteurs marqués par des relations de pouvoir complexes.

Corroborée

- inscription au sein de rapports de force internes à l'appareil politico-administratif cantonale, plutôt défavorable au SPE.
- importance de la RA *soutien politique* dans la détermination de ces rapports de force.
- ingéniosité et créativité de l'acteur faible (SPE) pour tenter d'atteindre ses objectifs.

P_{3a} : Les résultats de l'interaction de ces stratégies se matérialisent au sein d'arrangements entre acteurs dont l'agrégation forme un arrangement de régulation localisé.

Corroborée

- *décisions unilatérales* dont la position au sein des processus étudiés (intermédiaires vs. finales) et le lien avec la politique publique qu'elles viennent mettre en œuvre (direct vs. indirect, suivant qu'elles ont été prises ou non dans le cadre de celle-ci) varient.
- dimension négociée et trans-sectorielle fortement présente, notamment à travers la circulation interne dont la décision de 2008 (*séquence 2*) fait l'objet.
- *caractère discriminant* : stratégie (de contournement) du SCA indirectement récompensée en raison de l'absence d'impacts (cf. P_{3b} ci-dessous), matérialisant un écart aux règles négatif (vis-à-vis du problème soulevé en tous les cas).

P_{3b} : L'ARL, qu'il se situe ou non à la marge des règles générales et abstraites, revêt un effet structurant sur le comportement des acteurs (impacts).

Invalidée

- aucun impact à court ou à long terme (pas de modification du comportement du consortage du bisse Vieux en rapport avec sa gestion des débits à la prise d'eau).
- *toutefois*, absence d'impacts qui peut être liée à des *outputs* soit intermédiaires (et donc non exécutoires), soit largement lacunaires sur un plan procédural (absence de modalités de contrôle et de sanction).

4.2 C₂ Vieux : risques liés à des débordements du bisse Vieux

“Les petits casseurs ont failli réussir un gros coup samedi dernier sur le bisse Vieux” (Le Nouvelliste, 31 juillet 2012)

Ce cas traite d'un jeu en séquences multiples mené autour des *problèmes* que pose l'intensification des usages touristiques que connaissent, depuis les années 1990, les bisses de Nendaz. Alors que leur multifonctionnalité (agricole, touristique, environnementale) est souvent présentée comme une évidence par la littérature ou les discours politiques, l'enjeu est d'interroger celle-ci sous l'angle de ses impacts sociaux et environnementaux. Loin de s'imposer de manière coordonnée ou consensuelle, l'intégration de ces usages touristiques est, en particulier, susceptible de venir perturber en profondeur les équilibres préexistants : rivalités autour du design des infrastructures (tronçon sous tuyau vs. à ciel ouvert)¹⁷⁵ ; arrivée massive de nouveaux usagers ; augmentation des risques en cas de débordement (tant sous l'angle de leur *probabilité* que de leurs *conséquences*). C'est plus précisément de ce dernier point dont il sera ici question, à travers une focale sur le cas du bisse Vieux.

4.2.1 Narratif

Contexte et construction du problème

Depuis plus de deux décennies, Nendaz joue à fond la carte des bisses pour promouvoir le tourisme d'été, s'autoproclamant à force de slogans et de campagnes de promotion « *Pays des bisses* ». Si ces usages touristiques ne naissent pas dans les années 1990¹⁷⁶, ils connaissent dès cette époque une intensification considérable qui se traduit par des initiatives telles que la remise en eau du Grand bisse de Vex (en 2001) ou la rénovation du moulin du Tsâblo (sur le bisse du Milieu, en 2003), de même que par une augmentation continue du nombre de promeneurs et de promeneuses. Il faut dire que les bisses, bordés de chemins pédestres historiquement dédiés à leur entretien, représentent des infrastructures particulièrement intéressantes pour les communes valaisannes désireuses de dynamiser leur tourisme d'été. Ils offrent des parcours de randonnées accessibles et bien entretenus qui, au-delà de l'atmosphère agréable qu'ils dégagent (ombragée, rafraîchissante, au fil de l'eau) et de leur haute valeur patrimoniale (techniques de construction, de distribution de l'eau, *d'irrigation gravitaire**), ont l'avantage d'être déjà là, c'est-à-dire de ne nécessiter qu'un minimum d'investissements. A l'heure actuelle, les chemins longeant ces canaux d'irrigation forment une part non négligeable de l'offre de randonnée pédestre de la commune, lui permettant de proposer des itinéraires interconnectés et accessibles au plus grand nombre.

Cette diversification des usages, largement encouragée par le canton (cf. point 3.2.2) et portée par une vaste coalition d'acteurs locaux (autorités politico-administratives et secteur touristique en particulier), n'est toutefois pas sans conséquences ; telle est, en tous les cas, la vision défendue par certains acteurs, au premier rang desquels figure le *consortage** historiquement chargé de l'exploitation du bisse Vieux (ci-après : le CBV). Parfois de concert avec d'autres consortages, parfois de manière unilatérale, ce dernier soulève depuis plusieurs années les problèmes qu'il perçoit en lien avec l'intensification des usages touristiques. A titre d'exemple, il adressait en 1989 déjà un courrier à l'Office du tourisme, auquel il se plaignait d'un « *tassement du bord [du] bisse* » et des « *agissements malhonnêtes* » des trop nombreux touristes¹⁷⁷. D'autres lettres, adressées à la commune cette fois,

¹⁷⁵ Les deux préavis rendus par le SAT dans les C₁ Printse (assainissement du bisse Vieux) et C₃ Tsa Crêta (remise en eau du bisse de Tsa Crêta), qui insistent sur la nécessité de privilégier les canaux à ciel ouvert et les matériaux traditionnels, illustrent bien cette tension.

¹⁷⁶ Un ATC (RVJ 1973 : 325) constate en 1973 déjà qu'il est « *certain que les bisses de la région de Nendaz sont des lieux de promenade de prédilection de la nombreuse population touristique qui y vient pour l'été* ».

¹⁷⁷ Lettre du CBV à l'Office du tourisme de la commune de Nendaz, 31 octobre 1989 (AP CBV).

suiront (séquences 1, 3 et 4 analysées ci-dessous), de même qu'une opposition au classement du chemin longeant le bisse Vieux aux réseaux de chemins pédestres (séquence 2).

Regrettant une charge de travail accrue sans véritable contrepartie, le CBV apparaît également préoccupé par ce qu'il considère comme des facteurs aggravants de manière inquiétante les risques d'inondation et de glissement de terrain en cas de débordement. Il n'a ainsi cessé de répéter, au fil des courriers susmentionnés, la dangerosité (potentielle) de la situation actuelle. D'un côté, il lie le développement des usages touristiques à une multiplication des comportements indécents (obstruction du lit du bisse, déprédation des infrastructures) et à un affaissement de la berge du canal (en raison des nombreux passages) qui augmentent la *probabilité* que des débordements surviennent ; d'un autre, il soulève le fait que la prolifération des constructions aux abords du bisse amplifie les *conséquences* potentielles de tels débordements (en termes matériels, mais également humains). Les principales questions soulevées concernent donc à la fois la prévention (entretien adéquat, surveillance des comportements) et la réparation (responsabilité civile) en cas de dommages, éléments qui lui incombent et face auxquels il apparaît (ou se laisse apparaître) partiellement démuni. S'agissant plus particulièrement de la responsabilité civile (RC), celle-ci lui échoit – juridiquement – en application de l'art. 58 al. 1 CO¹⁷⁸, ainsi que l'ont rappelé un jugement du Tribunal cantonal de 1973 et un avis de droit de 1994¹⁷⁹ (cf. excursus 11).

Excursus 11 : ATC du 14 mai 1973 (RVJ 1973 326, Mariéthoz c/ Consortage du Bisse Vieux)

En juin 1969, un mayen situé une cinquantaine de mètres sous le bisse Vieux, dans la zone du Bleusy, est endommagé par un glissement de terrain. D'après les experts, ce glissement n'a pas pu être causé uniquement par l'état naturel du terrain, certes perméable et situé dans une zone sourcière, mais résulte de la conjonction entre des infiltrations souterraines d'eau en provenance du bisse – qui ont créé « *un plan de glissement potentiel* » (p. 329) – et des ruissellements en surface, formant une poche d'eau en amont d'un mur qui n'a pas résisté. Ces faits rappelés, le Tribunal cantonal (TC) examine la responsabilité civile du CBV sous l'angle de l'art. 58 CO (responsabilité du propriétaire d'ouvrage), en analysant de manière systématique, quasiment pédagogique, ses conditions cumulatives :

1. *ouvrage* : le TC règle rapidement cette question, affirmant qu'il est de jurisprudence constante qu'un bisse et ses écluses forment des ouvrages au sens de l'art. 58 CO – entraînant, si les autres conditions sont remplies, la responsabilité de leur propriétaire.
2. *propriétaire* : la propriété du consortage sur les infrastructures, si elle ne fait guère de doute, n'est pas formellement établie¹⁸⁰. Pour le TC toutefois, cette question n'est pas déterminante et il suffit pour que l'art. 58 CO s'applique au consortage que ce dernier puisse être considéré comme un propriétaire *de fait* : « *la qualité pour défendre à l'action de l'art. 58 CO, et donc celle de propriétaire d'ouvrages au sens de cette disposition est moins liée à la notion de propriété immobilière qu'à des critères déterminant qui utilise et dispose en fait de l'ouvrage, qui peut et doit veiller à son entretien [...]. Ces critères correspondent exactement au genre de maîtrise que le consortage exerce* » (p. 332).

¹⁷⁸ Code des obligations du 30 mars 1911 (RS 220), art. 58 al. 1 : « *Le propriétaire d'un bâtiment ou de tout autre ouvrage répond du dommage causé par des vices de construction ou par le défaut d'entretien* », en particulier lorsque l'ouvrage en question n'offre pas une sécurité suffisante en rapport avec l'usage auquel il est destiné.

¹⁷⁹ Avis de droit de Me Bornet, 29 décembre 1994 (AP CBV).

¹⁸⁰ La situation ne sera clarifiée que plus tard, par un ATC des 5 et 22 mai 1987 qui reconnaît au consortage des servitudes d'aqueduc et de passage pour l'écoulement et l'entretien du bisse (voir point 3.2.2).

3. *défaut* : le Tribunal examine ensuite la condition du défaut d'entretien, se concentrant d'une part sur l'existence objective d'un tel défaut et, d'autre part, sur le caractère proportionné des mesures à mettre en place pour y remédier, qui ne doivent pas excéder « *la dépense que l'on peut équitablement exiger* » (p. 333). Au final, deux éléments sont retenus, en rapport avec les infiltrations d'eau (i) et le débordement du bisse (ii) :
 - i) *absence d'étanchéité* : l'étanchéité du lit bisse, autrefois assurée naturellement par les eaux limoneuses, n'est plus garantie par les eaux plus claires qui s'écoulent depuis la construction du barrage de Cleuson (achevée en 1952). Cet état de fait constitue un défaut d'entretien imputable au consortage dans la mesure où ce dernier non seulement ne pouvait ignorer que « *les circonstances garantissant l'étanchéité avaient visiblement et notoirement changé* » (p. 333), mais avait qui plus est la possibilité de mettre en œuvre des mesures simples et peu coûteuses pour y remédier (colmatage artificiel à l'aide de mottes de terre par exemple).
 - ii) *écluse* : la seconde série d'éléments retenus concerne l'écluse située à l'endroit où le bisse a débordé, qui comporte « *plusieurs défauts évidents d'entretien* » (p. 333) : le premier consiste en la présence d'une planche insuffisamment élevée, n'arrivant pas à la hauteur de la berge avale et entraînant le risque, en cas de crue, que l'eau passe par-dessus (p. 334) ; le second est constitué par « *l'absence d'une précaution aussi simple et peu coûteuse que l'enclouage de l'écluse* » (p. 335), alors même que celle-ci n'est plus utilisée et se situe dans une zone fortement fréquentée et en plein essor touristique, permettant à n'importe qui de la manœuvrer.
4. *causalité* : une fois le défaut imputable au maître de l'ouvrage établi, la question se pose de savoir si ce dernier a mené ou non au dommage (relation de causalité adéquate). Or en l'espèce, il a été impossible d'établir si une crue était survenue ou si un tiers avait manipulé l'écluse, ne permettant théoriquement pas de reconstituer cette relation. Sur cette question toutefois, lorsque les circonstances exactes de l'accident ne peuvent être établies, il est admis de raisonner « *sur la base d'hypothèses, aboutissant à de simples vraisemblances* » (p. 335). C'est ce que le Tribunal fait pour retenir l'existence d'un lien de causalité, pas remis en cause par l'agissement éventuel d'enfants qui auraient manipulé l'écluse : « *l'agissement éventuel de ces tiers ne joue pas un rôle interruptif de causalité, si, comme cela a été admis, l'éventualité n'était aucunement à exclure eu égard au cours ordinaire des choses* » (p. 336).
5. *dommage* : la présence d'un dommage matériel ne prête pas matière à discussion, et le consortage en doit « *la couverture pleine et entière* » (p. 337).

Cet ATC illustre la manière dont, pour autant que les conditions soient remplies, le consortage qui assure l'exploitation d'un bisse encourt la responsabilité de l'art. 58 CO indépendamment de la question de la propriété formelle (i.e. en tant que propriétaire *de fait*) ou de l'agissement éventuel d'un tiers (à moins d'un cas de faute *exclusive* de ce dernier). La démonstration ne concerne toutefois que les dommages causés durant la période d'arrosage, et elle ne saurait être appliquée *mutatis mutandis* à d'autres cas (hors de cette période, sur la *décharge**, etc.). L'avis de droit de 1994 permet de clarifier ces questions : le consortage est responsable toute l'année (sous réserve de l'action de l'art. 58 al. 2 CO « *contre les personnes responsables envers lui de ce chef* »), alors que la responsabilité sur les torrents naturels de décharge constitue une question complexe qui dépend de la question de savoir si les caractéristiques de ces torrents ont été modifiées de manière prépondérante par le déversement du bisse ; si tel n'est pas le cas, c'est la commune (propriétaire des eaux de surface) qui est responsable.

En résumé donc, le fait que le consortage du bisse Vieux soit apparu, depuis les années 1990, aussi actif lorsqu'il s'est agi de porter à l'agenda la question de la prévention et de la réparation des risques en cas de débordements ne peut se comprendre indépendamment de cette responsabilité civile qui lui incombe et, en particulier, des craintes financières qui lui sont liées¹⁸¹. Au-delà des résultats substantiels qu'il a pu ou non obtenir, il a indéniablement réussi à mettre le sujet à l'agenda et à initier des discussions avec les autorités communales ou les acteurs touristiques. Si ces acteurs (et en particulier la commune, qui constitue l'interlocuteur principal) apparaissent plus nuancés, aucun ne nie les risques liés à l'exploitation des bisses et à la diversification de leurs usages. Certes, les uns minimisent alors que les autres grossissent le trait, chacun ayant tendance à exagérer la position qui sert ses objectifs ; mais il n'en reste pas moins que des négociations ont effectivement été engagées pour trouver des solutions.

Jeux d'acteurs et arrangements

Un jeu en plusieurs séquences peut, à partir des années 1990, être observé autour des *problèmes* posés par les risques de débordement des bisses (prévention et réparation). Au courrier adressé en 1989 à l'Office du tourisme¹⁸² succède une série de quatre demandes (formulées positivement) ou oppositions (formulées négativement) qui marquent le début d'autant de séquences de jeux : lettre adressée à la commune par les consortages des bisses du Dessous, du Milieu et Vieux (1992-1995, *séquence 1*) ; opposition du consortage du bisse Vieux au classement du chemin longeant le bisse aux réseaux de chemins pédestres (1993-2004, *séquence 2*) ; courriers adressés par le CBV à la commune en 2003 (2003-2004, *séquence 3*) et 2010 (2010-..., *séquence 4*). Les paragraphes qui suivent relatent les principales étapes de ces différentes séquences, synthétisées par la suite au sein de la figure 23.

Séquence 1 : clarification des questions liées à la responsabilité civile (1992-1995)

En février 1990, des intempéries provoquent d'importants dégâts sur différents bisses nendards. Dans le cas du bisse Vieux par exemple, la réalisation de travaux de réparation, d'endiguement et de sécurisation est rendue nécessaire sur la décharge et sur certains canaux secondaires, pour un montant de 171'000 CHF presque intégralement pris en charge par la commune¹⁸³. Cet épisode, s'il n'occasionne au final pas de dégâts matériels majeurs pour des tiers, n'en soulève pas moins du côté des consortages certaines inquiétudes quant à leur responsabilité civile éventuelle, dans un contexte marqué par une multiplication des constructions aux abords des bisses. Le 5 octobre 1992, les consortages des bisses du Dessous, du Milieu et Vieux écrivent ainsi aux autorités communales pour leur faire part du flou qu'ils perçoivent autour de ces questions, notamment en dehors de la période de mise en eau¹⁸⁴.

Constatant la complexité juridique de la situation, le Conseil municipal décide de demander un avis de droit pour clarifier la question. Rendu le 29 décembre 1994, celui-ci confirme l'ATC de 1973 et réaffirme clairement la responsabilité des consortages (au sens de l'art. 58 al. 1 CO), non seulement pendant mais également en dehors de la saison d'irrigation (cf. excursus 11). Face à ces conclusions plutôt défavorables aux consortages, deux tendances s'affrontent au sein de la commune pour tenter de décharger ces derniers¹⁸⁵. La première, portée par la commission de l'agriculture, propose d'accepter une convention mettant à la charge de la commune la responsabilité hors de la saison

¹⁸¹ Les membres du comité ne s'en cachent d'ailleurs pas. Ainsi le Président souligne-t-il par exemple dans la presse que « *si un chalet à trois ou quatre millions est endommagé, ce sont les membres du comité qui auront à en répondre* » (*Le Nouvelliste*, 31 juillet 2012).

¹⁸² Suite auquel l'Office du tourisme accepte d'assumer une partie des tâches de surveillance du bisse (deux jours par semaine). Voir la Convention du 23 mai 1992 entre le CBV et l'Office du tourisme de Nendaz (AP CBV).

¹⁸³ Selon le PV de l'AG du 30 avril 1993 (AP CBV).

¹⁸⁴ Lettre de ces consortages à la commune de Nendaz, 5 octobre 1992 (AP CBV).

¹⁸⁵ Note interne communicant les décisions du Conseil communal, 27 mars 1995 (AP CBV).

d'arrosage, alors que la seconde, soutenue par le Président, part du principe que la responsabilité civile est une question de droit qui ne peut être modifiée par une décision politique. Elle propose dès lors de définir un nouveau mode d'exploitation sans, toutefois, toucher à la question de la RC.

Le Conseil municipal décide au final de suivre l'avis de son Président, en proposant le 16 mars 1995 un nouveau mode d'exploitation aux consortages : ces derniers demeurent responsable des *ma-nœuvres** de printemps et de l'exploitation pendant la période d'arrosage ; la commune (Service des Travaux publics) prend en charge l'entretien en dehors de celle-ci¹⁸⁶. C'est ce mode de faire, accepté par les consortages, qui régit depuis lors l'entretien des bisses de Nendaz¹⁸⁷.

Séquence 2 : opposition au classement au plan de réseaux de chemins pédestres (1993-2004)

Le 13 août 1993, le projet de classement du chemin longeant le bisse Vieux au plan de réseaux de chemins pédestres de la commune est mis à l'enquête publique, conformément à l'art. 6 aLALCPR¹⁸⁸. Une telle démarche revient pour les autorités politico-administratives communales – responsables de l'élaboration de ces plans (art. 4 al. 2 aLALCPR) – à officialiser une situation de fait, le chemin ayant déjà été balisé par l'Office du tourisme. Pour parler dans le langage ressourciel développé au point 3.2.1, il s'agit par cette démarche de reconnaître *formellement* le droit d'accès des usagers touristiques à la ressource *bisse*, tel que garanti par l'aLALCPR (dont l'art. 11 parle de « *libre circulation* » qu'il revient aux autorités communales d'assurer).

Dans la droite ligne des premiers courriers adressés à l'Office du tourisme et à la commune, le consortage du bisse Vieux n'en fait pas moins opposition le 7 septembre 1993¹⁸⁹, invoquant notamment les servitudes d'aqueduc et de passage (pour l'écoulement et l'entretien du bisse) dont il est titulaire¹⁹⁰. A l'époque, le *comité** savait que les chances de succès d'une telle opposition étaient quasiment nulles, mais l'enjeu était ailleurs. L'objectif de la démarche ne consistait ainsi pas tant à nier le droit d'accès des usagers touristiques qu'à attirer l'attention sur les problèmes soulevés par leur arrivée, en soulignant notamment que « *le fait d'officialiser ce chemin n'enlèvera nullement le problème de la sécurité* ». Ce faisant, le comité espérait, à travers l'intervention des autorités politico-administratives cantonales, pousser les autorités communales et les acteurs touristiques à la table des négociations pour obtenir certains aménagements des modalités d'exploitation, de surveillance et d'entretien du canal principal.

Au vu des nombreuses contestations formulées, le projet est alors resté plusieurs années en suspens sans toutefois que des négociations ne s'engagent entre le CBV et la commune, cette dernière se contentant d'émettre un préavis négatif (sur huit oppositions, seules deux mèneront à des discussions et à des aménagements du plan ; elles ne concernent pas le tronçon longeant le bisse Vieux). Ce n'est finalement qu'en 2002 que la procédure se poursuit, à travers un courrier par lequel le Département de l'économie, des institutions et de la sécurité (DEIS) demande au CBV s'il entend confirmer son opposition¹⁹¹. Dans sa réponse, celui-ci déclare la transformer en une forme d'acceptation sous conditions, tentant d'obtenir en contrepartie un transfert de compétences vers la commune et,

¹⁸⁶ Décision du Conseil communal du Nendaz, 16 mars 1995 (AP CBV).

¹⁸⁷ On peut dans ce contexte imaginer que les consortages pourraient se retourner contre la commune en cas de dommages causés par les bisses hors de la saison d'arrosage, pour autant qu'il y ait un défaut d'entretien imputable à cette dernière (action de l'art. 58 al. 2 CO, qui stipule « *Est réservé le recours contre les personnes responsables envers lui de ce chef* »).

¹⁸⁸ Ancienne Loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 27 janvier 1998.

¹⁸⁹ Opposition du 7 septembre 1993, à titre de personnes « *qui possèdent un intérêt digne de protection* » à l'abandon ou à la modification du plan (art. 7 al. 2 aLALCPR) (AP CBV).

¹⁹⁰ Formalisées par un ATC des 5 et 22 mai 1987.

¹⁹¹ Lettre du Service administratif et juridique du DEIS au CBV, 6 février 2002 (AP CBV).

surtout, la signature d'une convention formalisant la répartition des tâches¹⁹². Les points soulevés sont liés d'une part à la nécessité de renforcer les abords du bisse et d'améliorer les travaux de surveillance et de curage (prévention des risques), et d'autre part à la responsabilité civile en cas de réalisation de ces risques (réparation). Comme ce fut le cas jusqu'alors, la commune demeure toutefois passive, préférant temporiser et s'en remettre aux autorités cantonales, chargées de statuer sur les oppositions formulées (art. 9 al. 1 aLALCPR).

La convention désirée par le CBV ne verra dans ce contexte jamais le jour, et c'est finalement par une décision du chef du DEIS que cette longue séquence est tranchée le 9 juin 2004¹⁹³. Le plan est approuvé tel que proposé, sans prise en compte des demandes du consortage (aucun transfert concret de compétences n'est prévu, la signature d'une convention n'est pas imposée). La décision estime que « *l'intérêt d'intégrer [le tronçon du bisse Vieux] au plan de réseaux de chemins pédestres l'emporte sur l'intérêt du consortage de diminuer au maximum les passages sur la rive du bisse afin d'éviter le risque de déprédations* ». Elle souligne également l'amélioration de la position du CBV qui en résulte, celui-ci ne devant « *plus assumer seul l'entretien de la rive du bisse* ». L'arbitrage cantonal est donc, clairement, favorable à la commune et aux acteurs touristiques. Il concrétise dans le cas concret du bisse Vieux les dispositions générales et abstraites de l'aLALCPR, sans toutefois répondre aux demandes formulées par le consortage ou mettre en place de dispositions spécifiques visant à assurer l'intégration coordonnée des usagers touristiques. Au final, la décision du 9 juin 2004 ne change donc pas grand-chose à la situation sur le terrain, se contentant simplement de formaliser un droit d'accès existant dans les faits depuis longtemps.

Séquence 3 : demande de participation communale aux frais d'entretien (2003-2004)

En plein été caniculaire, alors qu'il a dû réinstaurer des *tours d'eau** pour la première fois depuis les années 1970¹⁹⁴, le comité du CBV adresse une nouvelle demande à la commune le 29 juillet 2003¹⁹⁵. Le moment choisi pour formuler cette requête ne relève pas du hasard, et le consortage cherche clairement à tourner à son avantage la situation climatique difficile. Il ne se prive ainsi pas de souligner l'importance du bisse pour l'agriculture « *en cette année de grande sécheresse* », et les risques pris pour faire passer « *le maximum d'eau* ». Constatant (et regrettant) la passivité des autorités communales, il fait part de son désarroi et menace même « *d'abandonner purement et simplement l'ouvrage si aucune solution ne peut être trouvée* ». Il décide cette fois de placer ses revendications sur un terrain financier (sans pour autant fermer la porte à une « *véritable convention de collaboration* »), et sur la difficulté à prévenir les risques plutôt que sur la question de la responsabilité civile. Mettant en avant l'importance de coûts que le « *consortage n'arrive plus à assumer* » et le rôle joué par le bisse pour l'ensemble de la communauté (infrastructure touristique, décharge naturelle), il sollicite une aide financière permanente associée à la prise en charge des frais de surveillance du bisse (chiffrés entre 3'500 et 4'500 CHF).

S'ensuivront des négociations menées dans un climat constructif. Il faut dire que la commune adopte, contrairement à la séquence 2 qui se joue en parallèle, une posture ouverte et proactive. Une séance est rapidement organisée avec la Commission de l'agriculture, sur la base de laquelle celle-ci propose au Conseil communal d'entrer en matière sur une aide financière aux consortages d'irrigation. Le rôle positif joué par le président de cette Commission est, à cet égard, souligné par le comité du consortage. Dans sa réponse du 14 novembre 2003 (signée de la main du Président et du

¹⁹² Lettre du CBV au Service administratif et juridique du DEIS, 14 mars 2002 (AP CBV).

¹⁹³ Décision du chef de Département (DEIS), 9 juin 2004 (AP CBV).

¹⁹⁴ Si la répartition et le tournus stricts prévus par le système collectivement organisé de droits d'eau s'est maintenu *sur le papier* (cf. point 3.2.1 pour un aperçu du système), ils ne structurent en revanche plus, *sur le terrain*, le comportement des acteurs. Depuis les années 1970 environ, l'accès au réseau est totalement libre (cf. Schweizer 2012 : 86-88 pour plus de détails).

¹⁹⁵ Lettre aux Commissions *agriculture* et *tourisme* de la commune, 19 juillet 2003 (AP CBV).

Secrétaire communal)¹⁹⁶, la commune reconnaît le caractère « *récurrent* » des problèmes portés à sa connaissance. Elle mentionne comme solution envisageable une forme de « *subventionnement d'exploitation* », et invite le consortage à lui fournir les éléments objectifs permettant d'en calculer le montant (en particulier le nombre d'heures de travail annuel).

Sur la base des informations transmises, le Conseil communal décide le 2 septembre 2004¹⁹⁷ l'octroi d'une aide financière ponctuelle de 2'000 CHF par bisse, destinée à couvrir les frais de gardiennage pour l'année 2005. Cette aide est, depuis lors, renouvelée d'année en année. Forme de subvention strictement communale en faveur de l'agriculture, elle représente une aide financière non obligatoire et répétitive qui doit faire l'objet d'une décision de confirmation périodique. Elle figure en ce sens, au même titre que les autres aides communales en faveur de l'agriculture, au plan financier quadriennal pour la période du 1.1.2007 au 31.12.2010¹⁹⁸.

Séquence 4 : nouvelles séries de revendications adressées à la commune (2010-2013)

La quatrième séquence s'engage en août 2010 et est toujours en jeu à l'heure actuelle (décembre 2013). Comme les précédentes, elle débute à l'initiative du consortage du bisse Vieux qui, par un courrier daté du 2 août 2010¹⁹⁹, entend (à nouveau) attirer l'attention des autorités communales sur la nécessité de prendre des « *mesures urgentes pour la sécurisation du bisse Vieux* ». Les travaux de réfection entrepris suite à la décision de subventionnement de 2008 (voir le C₁ Printse), qui permettent une augmentation du débit à près de 200 l/s, sont en particulier mis en avant, de même qu'une série de déprédations subies par l'ouvrage. Sur cette base, la mise sur pied « *immédiate* » d'une séance de coordination est requise et le consortage déclare se décharger de « *toute responsabilité des dégâts causés par le bisse Vieux en cas de débordement provoqué par des tiers* ». Si les problèmes soulevés ne sont pas nouveaux, le ton employé est plus grinçant.

Suite à ce courrier, une séance est organisée le 24 août 2010, en présence de représentant-e-s du consortage, de la commune, et des acteurs touristiques. Au cours de celle-ci²⁰⁰, le CBV adresse une triple demande : étudier la possibilité d'assermenter le garde du bisse à titre de garde-champêtre ; clarifier la question de la responsabilité civile et signer une convention entre les différents partenaires ; étudier les possibilités d'une reprise intégrale de l'exploitation par la commune. Au terme de la séance, il est décidé que les différents points soulevés seront discutés par les Commissions, respectivement Services communaux compétents.

Aucune décision ou convention n'est toutefois adoptée ou signée durant l'hiver, pas plus que durant la saison d'exploitation 2011. Une séance interne à l'administration communale est organisée début septembre 2011 pour faire le point, au cours de laquelle l'assermentation du garde et la reprise intégrale par la commune sont préavisés négativement. La question liée à la responsabilité civile reçoit en revanche un accueil plus favorable, et la conclusion d'une assurance RC globale avec un partage des primes entre la commune et le consortage est envisagée. Il n'en reste pas moins qu'aucune décision n'est formellement prise, et que la saison d'irrigation 2012 débute sans que le consortage n'ait reçu de réponse officielle à ses demandes.

¹⁹⁶ Lettre de la commune au CBV, 14 novembre 2003 (AP CBV).

¹⁹⁷ Décision du Conseil communal du Nendaz, 2 septembre 2004 (AP CBV).

¹⁹⁸ Source : *Nendaz Panorama* (février 2006), p. 5. Les autres subventions agricoles communales prennent la forme de contributions relatives à l'amélioration du bétail (taureaux reproducteurs et insémination artificielle), à l'estivage du bétail, à l'exploitation des laiteries, à la culture de framboises, au renouvellement du verger d'abricotier, et au transport de fruits.

¹⁹⁹ Lettre adressée par le CBV à la commune, 2 août 2010 (AP CBV).

²⁰⁰ PV de la Séance de coordination du 24 août 2010, 15 septembre 2010 (AP CBV).

Ce n'est finalement qu'au milieu de l'été 2012 que les choses évoluent. Le 28 juillet, le canal principal du bisse Vieux est victime d'un acte de vandalisme (l'entrée d'un tronçon couvert est, en particulier, bloquée par des panneaux de coffrage) qui entraîne un débordement au-dessus des habitations de Nendaz Station. Les pompiers sont prévenus par les habitants du chalet le plus proche, et leur intervention permet d'éviter une inondation. Face à l'ampleur de la situation, le comité du CBV n'en décide pas moins d'alerter les médias²⁰¹ et, en plein milieu de la saison d'irrigation, de couper l'eau jusqu'à nouvel avis. La commune ne tarde alors pas à réagir et propose le 2 août²⁰² (soit moins d'une semaine plus tard) de reprendre provisoirement la responsabilité des dégâts pouvant être causés par le bisse, et ce jusqu'à la fin de la saison d'irrigation. Elle s'engage par ailleurs à augmenter le nombre de patrouilles de la police municipale dans la zone, et à étudier les possibilités pour arriver à une solution plus durable.

Au début de la saison d'irrigation 2013, la commune confirme cet engagement en février, au cours d'une séance organisée autour des résultats du projet *Water channels*, puis en juin, déclarant oralement au secrétaire du CBV être en tractation avec son assurance RC. L'issue qui semble se dessiner consisterait en une forme de réassurance à travers laquelle la commune couvrirait les montants qui dépasseraient la franchise du consortium (fixée à 3 millions de CHF). Si rien n'a été signé pour la saison d'exploitation 2013, il semble donc qu'une solution durable soit, au moment de la rédaction de cette étude de cas (début décembre 2013)²⁰³, en bonne voie.

Synthèse (narrative) des différentes séquences

La figure 23 récapitule les différentes séquences de jeux 'narrées' ci-dessus en offrant un aperçu parallèle de leurs différentes étapes. La représentation chronologique illustre à la fois leur caractère imbriqué et la grande variété de durée, avec comme extrêmes la séquence 2, qui s'étale sur plus de dix ans, et la séquence 3, qui dure à peine plus d'un an.

²⁰¹ Voir *Le Nouvelliste* (31 juillet 2012).

²⁰² Lettre du Président de la commune au CBV, 2 août 2012 (AP CBV).

²⁰³ Le dernier contact téléphonique avec le secrétaire du CBV date du 4 décembre 2013.

Figure 23 : C₂ *Vieux*, faits empiriques saillants

	<u>Séquence 1</u>	<u>Séquence 1</u>	<u>Séquence 2</u>	<u>Séquence 3</u>
1990	<i>fév. 1990</i> : travaux nécessaires en raison d'intempéries			
1992	<i>05.10.1992</i> : demande de clarification des questions de RC par trois consortages			
1993 (août)		<i>13.08.1993</i> : mise à l'enquête du classement du chemin longeant le bisse Vieux au plan de réseaux de chemins pédestres		
1993 (nov.)		<i>07.11.1993</i> : opposition formelle du CBV		
1994	<i>29.12.1994</i> : avis de droit imputant l'essentiel de la RC aux consortages			
1995	<i>16.03.1995</i> : décision communale prévoyant un nouveau mode d'exploitation			
(...)		(...)		
2002		<i>14.03.2002</i> : transformation de l'opposition en acceptation sous condition		
2003			<i>29.07.2003</i> : en plein été caniculaire, sollicitation d'une aide financière à la commune	
2004		<i>09.06.2004</i> : décision du DEIS approuvant les plans tels que proposés par la commune		
(...)			<i>02.09.2004</i> : décision communale favorable à l'octroi d'une aide ponctuelle de 2000 CHF pour l'année 2005 (renouvelée depuis)	(...)
2010				<i>24.08.2010</i> : triple demande du CBV : assermentation du garde ; convention RC ; reprise de l'exploitation
2012				<i>28.07.2012</i> : suite à un acte de vandalisme et à un débordement, suspension de l'exploitation du bisse
				<i>02.08.2012</i> : acceptation par la commune de reprendre provisoirement la RC, jusqu'à la fin de la saison
2013				<i>décembre 2013</i> : recherche d'une solution plus durable « en bonne voie »

Source : propre illustration

4.2.2 Lecture analytique

Cette section offre une lecture analytique des séquences de jeux ‘racontées’ jusqu’ici sur un mode descriptif. Pour ce faire, la grille de lecture développée au chapitre 2 (voir en particulier le résumé du point 2.3) est appliquée : 1. le problème collectif est identifié et qualifié en fonction de ses dimensions socialement construite et territorialement ancrée ; 2. les séquences de jeux sont analysées en mettant l’accent sur la configuration d’acteurs, leurs ressources d’action, et l’interaction des stratégies d’activation poursuivies (*règles comme opportunités*) ; 3. l’arrangement de régulation localisé issu de ces interactions est reconstruit et ses effets sur le comportement des acteurs (*impacts*) sont analysés ; à ces différentes étapes enfin, une attention particulière est donnée caractère contraignant du contexte institutionnel (*règles comme contraintes*).

1. Problème collectif

Le problème environnemental autour duquel se structurent les jeux d’acteurs a trait à la prévention et à la réparation des *risques d’inondation ou de glissement de terrain liés à un débordement du bisse Vieux*. Il s’agit d’un problème plutôt classique des politiques publiques de l’eau²⁰⁴, exacerbé dans le cas présent par *les rivalités entre usages agricoles et touristiques des bisses* : l’intensification des seconds est, pour certains acteurs, réputée mener à une augmentation à la fois de la probabilité et des conséquences de tels débordements. Formulé comme tel, le problème est, quoique de manière divergente, reconnu par les différents acteurs en présence ; il figure à l’agenda (politique) local et entraîne l’émergence de *dynamiques d’appropriation des règles ‘par le bas’*. Au niveau de ses dimensions *socialement construite et territorialement ancrée*, les conclusions suivantes peuvent plus particulièrement être tirées.

Le problème est *socialement construit* en ce sens que sa reconnaissance constitue un processus politique indissociable des perceptions et représentations des acteurs, de même que des intérêts poursuivis par ces derniers. Si certaines circonstances objectives jouent un rôle (par ex. le débordement de l’été 2012 lors de la séquence 4), il est ainsi évident que les faits ne sont pas interprétés de la même manière par les différents acteurs en présence. Il n’existe en particulier pas de consensus autour du degré d’intensité ou d’urgence du problème, thématiqué avec véhémence par les uns (CBV en particulier) et minimisé par les autres (commune et secteur touristique). Ces interprétations divergentes ne sont clairement pas neutres, mais mues par des intérêts et des objectifs qui varient, avec ici un acteur qui craint les conséquences financières qu’aurait un débordement et là un autre qui a tout intérêt au *statu quo* (maintien à moindre coût d’un réseau d’irrigation performant et multifonctionnel, exploité par des entités communautaires plutôt que publiques). Il en résulte une série d’enjeux liés à la reconnaissance même du problème, tendant à démontrer toute la *portée stratégique* que peut revêtir, dans une situation donnée, le processus de mise à l’agenda locale. Les deux postures documentées ne sont ainsi pas seulement motivées par des différences de perception et d’interprétation, mais servent également de registre d’argumentation à travers lequel les acteurs vont chercher à défendre une position (minimiser la nécessité d’agir au niveau communal) ou à appuyer certaines demandes (transfert de compétences, soutien financier).

Le problème revêt par ailleurs un caractère *territorialement ancré* fortement marqué : sa thématisation se construit essentiellement au niveau individuel et concret du bisse Vieux, autour de circonstances spécifiques (explosion des usages touristiques, événements ponctuels) et avec une impulsion ‘bottom-up’ marquée (requêtes des consortages ou volonté de la commune d’intégrer le bisse Vieux au plan de réseaux de chemins pédestres). Il faut dire que, en tant que telle, la question de la *prévention* des risques liés aux bisses demeure peu traitée au sein des politiques publiques cantonales (et *a fortiori* fédérales). Celles-ci se contentent de dispositions éparses relatives, par exemple, à l’entretien

²⁰⁴ Caractéristique de la première période historique documentée en Suisse, soit la période de *protection contre les eaux*, 1871-1908 (cf. Knoepfel et al. 2010 : 256).

des conduites passant à proximité des routes (art. 192 LcRou)²⁰⁵, mais ne traitent pas spécifiquement des problèmes posés par les usages touristiques (bien qu'elles contribuent à mettre en place, à l'image de l'aLALCPR par ex., des conditions favorables à leur multiplication). La situation est différente du point de vue de la réparation, par rapport à laquelle la disposition générale de l'art. 58 CO est applicable et attribue la responsabilité en cas de dommages aux consortages (cf. excursus 11). C'est en partie en réaction à cet article et aux conséquences financières qu'aurait son éventuelle activation que le problème est thématiqué par les consortages (qui craignent pour leur survie) et reconnu, dans une certaine mesure au moins, par la commune (qui a un intérêt à leur maintien). Le contexte institutionnel *général et abstrait* n'a donc, en ce sens, pas été sans impact sur la construction et la mise à l'agenda *individuelle et concrète* du problème.

2. Jeux d'acteurs

Un jeu en plusieurs séquences peut être observé autour des *problèmes* posés par les risques liés à un débordement du bisse Vieux, à la fois sous l'angle de leur prévention (évolution des modalités d'entretien, d'exploitation, etc.) et de leur réparation (responsabilité civile). La narration proposée en a plus particulièrement identifié quatre (voir le récapitulatif de la figure 23), qui tournent autour de demandes formulées par le consortage du bisse Vieux :

- lettre adressée à la commune par les consortages des bisses du Dessous, du Milieu et Vieux, par laquelle ces derniers demandent une clarification de la question de la responsabilité civile (1992-1995, *séquence 1*) ;
- opposition au classement du chemin longeant le bisse au plan de réseaux de chemins pédestres, transformée en 2002 en acceptation sous conditions (transfert de compétences, convention sur la responsabilité civile) (1993-2004, *séquence 2*) ;
- courrier adressé par le CBV à la commune en 2003, par lequel une participation financière à l'exploitation du bisse est demandée (2003-2004, *séquence 3*) ;
- enfin, courrier adressé à la commune en 2010, à la suite duquel le consortage formule une triple demande lors d'une séance de coordination : assermentation du garde ; convention relative à la RC ; et reprise intégrale de l'exploitation par la commune (2010-2013, *séquence 4*).

La plupart de ces séquences se déroulent suivant un schéma relativement identique dont seule la deuxième se distancie (j'y viendrai) : à la requête d'un (CBV) ou de plusieurs consortage(s) succède une phase de négociation (et de temporisation) plus ou moins longue qui aboutit à un arrangement. Durant chacune de ces séquences, la reconnaissance sociale du problème est remise en jeu et les interactions entre acteurs portent également sur la redéfinition de son degré d'intensité et d'urgence. Si la configuration des acteurs engagés est relativement identique (*point 2a*) et si les stratégies adoptées suivent un schéma comparable (*point 2b*) – à l'exception notable, encore une fois, de la séquence 2 –, les ressources d'action mobilisées varient dans chaque cas (*point 2c*). Ces différents éléments sont passés en revue ci-dessous.

²⁰⁵ Loi cantonale sur les routes du 3 septembre 1965 (RS/VS 725.1), que les acteurs rencontrés ne mentionnent au demeurant pas.

2a. Configuration d'acteurs

Sans être fermées, les différentes séquences se caractérisent par une configuration d'acteurs essentiellement bilatérale, au sein de laquelle le consortage du bisse Vieux (représenté par les membres de son comité) et les autorités communales (le Conseil communal surtout, mais également la Commission pour l'agriculture ou le Service des Travaux publics) jouent les premiers rôles. Globalement, le premier s'impose comme un acteur offensif orienté vers le changement, alors que les secondes adoptent une attitude défensive qui privilégie le *statu quo*, chacun adaptant ses stratégies (de même que sa perception du problème) en fonction de cette orientation générale. Au sein de cette configuration bilatérale, des tiers n'interviennent que ponctuellement, en qualité d'arbitre (DEIS dans la séquence 2, cf. figure 25 ci-dessous) ou pour soutenir l'une ou l'autre partie, que ce soient les consortages des bisses du Milieu et du Dessous (coalition de consortages de la séquence 1) ou, de manière plus diffuse, les milieux touristiques. Ces derniers, en position de tiers gagnants en ce sens qu'ils bénéficient d'une infrastructure sans assumer les responsabilités qui y sont liées, demeurent toutefois en retrait, préférant observer de l'extérieur les débats (passivité délibérée). La nature des relations entre ces acteurs oscille entre des phases constructives de coopération (séquences 1 et 3) et d'autres plus conflictuelles (séquences 2 et 4), en fonction notamment de la manière dont le consortage formule ses demandes ou des personnes individuelles impliquées.

Ce qui frappe surtout dans cette configuration d'acteurs, c'est l'absence totale du groupe qui devrait pourtant se sentir concerné au premier chef : les promoteurs, propriétaires et locataires des chalets qui bordent le bisse (cf. figure 24 ci-dessous). Ceux-ci constituent clairement, avec les usagers agricoles représentés par le consortage, les bénéficiaires finaux (théoriques) du problème formulé, puisque ce sont eux qui subiraient en premier lieu les conséquences d'un débordement. Paradoxale de prime abord, leur absence ne l'est toutefois pas tant que ça en seconde lecture. La plupart de ces riverains sont en effet des propriétaires ou locataires de résidences secondaires qui limitent leur présence estivale à quelques jours (voire semaines) par année, ne sont pas nécessairement au fait des négociations entre le consortage et la commune, et ne perçoivent pas de risques particuliers liés aux bisses (qui constituent plutôt des arguments de vente, dans les annonces de location notamment). Cette situation vient une nouvelle fois souligner toute la part de subjectivité et la portée stratégique que revêt la construction sociale du problème.

2b. Stratégies d'activation

La stratégie poursuivie par le consortage est, au cours de ces quatre séquences, tournée vers l'*innovation*. Pas seulement dans le sens où cet acteur œuvre en faveur d'évolutions de l'ARL (ce qui est évidemment le cas), mais également en ce que les évolutions qu'il propose vont plus loin que ce qui est prévu au sein des règles générales et abstraites, les dépassant pour répondre à des besoins de régulation (perçus comme) spécifiques²⁰⁶. Les éléments revendiqués visent ainsi à favoriser la mise en place de solutions sur mesure, (perçues comme) nécessaires compte tenu de la situation qui prévaut dans le cas du bisse Vieux. Il s'agit en particulier pour le consortage de réduire les effets de l'intensification des usages touristiques (à travers un transfert de compétences vers la commune, un soutien financier accru, etc.) et d'obtenir certains aménagements des règles quant à la responsabilité civile (à travers la signature d'une convention qui viendrait se superposer à l'art. 58 CO, dans le but non pas de le vider de sa substance mais d'en atténuer les conséquences financières).

Cette stratégie représente par ailleurs, une stratégie d'*usure* et d'*exagération*. Le comité du consortage la mène sans relâche depuis plus de vingt ans, multipliant les demandes et revendications volontairement excessives afin d'obtenir un minimum. La demande de reprise intégrale par la commune, formulée lors de la séquence 4 et dont il ressort des entretiens réalisés qu'elle n'est souhaitée par aucun membre du comité, constitue sans doute l'illustration la plus extrême de cette tendance

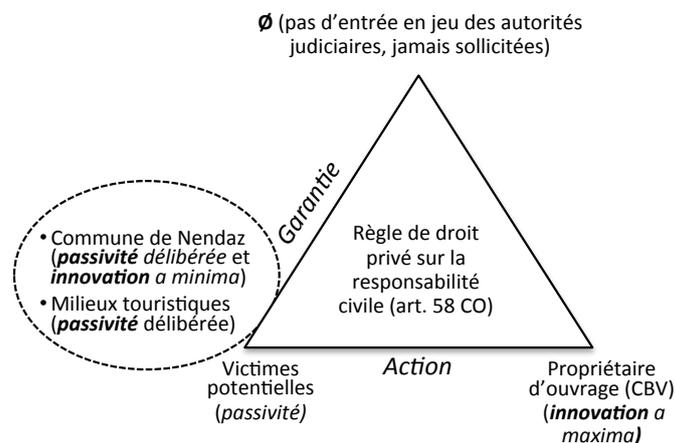
²⁰⁶ Pour mémoire, la règle (générale et abstraite) renvoie au contexte institutionnel général de l'action des acteurs, alors que la régulation (individuelle et/ou concrète) se déploie dans un cas particulier.

que l'on pourrait qualifier d'innovation *a maxima* (pour faire écho à la stratégie de concrétisation *a maxima* identifiée dans le C₁ Printse). D'une manière générale, cette attitude déterminée, cette insistance à sans cesse vouloir gagner un bout de terrain, démontre bien toute la persévérance dont peuvent faire preuve les acteurs.

En face, les autorités politico-administratives communales adoptent une position nettement plus attentiste, temporisant, tergiversant, n'informant que partiellement sur les discussions menées à l'interne. L'intention est, encore une fois, de favoriser dans la mesure du possible une situation de *statu quo* bien arrangeante, par laquelle la commune bénéficie à moindre coût d'un réseau d'irrigation performant et multifonctionnel. Certes des efforts de mise en valeur touristique ont été faits²⁰⁷, des travaux coûteux ont été financés²⁰⁸ et la plupart des séquences analysées ont abouti à des concessions (cf. point 3 ci-dessous). Il n'en demeure toutefois pas moins que, si les autorités communales cèdent sur ces points, c'est en grande partie pour éviter une reprise intégrale qui constituerait un « véritable casse-tête »²⁰⁹. La proposition de modifier le mode d'entretien lors de la séquence 1, alors que la commune aurait simplement pu se ranger derrière l'avis de droit de 1994, est symptomatique de cette volonté d'assurer le maintien d'une exploitation communautaire tout en concédant aux consortages certaines évolutions. A cet égard, la stratégie poursuivie oscille entre la *passivité délibérée* (position volontaire d'attente, de tergiversation, de non-information) et, après un temps, la concession, à travers une forme d'innovation *a minima* : on cède sur certains points, mais jamais en allant aussi loin que les revendications du consortage.

La figure 24 résume la situation en mettant la configuration d'acteurs essentiellement bilatérale (consortage vs. autorités communales) et les stratégies d'activation observées ci-dessus en rapport avec le triangle des acteurs inhérent à l'art. 58 CO²¹⁰. En dépit de l'absence des victimes potentielles et des autorités judiciaires d'arbitrage (ces dernières n'ayant, depuis l'ATC de 1973, jamais été mobilisées par une victime), c'est en effet dans une large mesure autour de cette disposition que se structurent la plupart des séquences analysées.

Figure 24 : C₂ Vieux, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours des séquences 1, 3, 4



Source : propre illustration

²⁰⁷ Quoique, clairement, des efforts supplémentaires puissent être faits sur le bisse Vieux (Schweizer 2012 : 78).

²⁰⁸ Notamment suite aux intempéries de 1990 (cf. séquence 1) ou, quelques années plus tard, lors du passage de la tempête Lothar en décembre 1999 (Schweizer 2012 : 171).

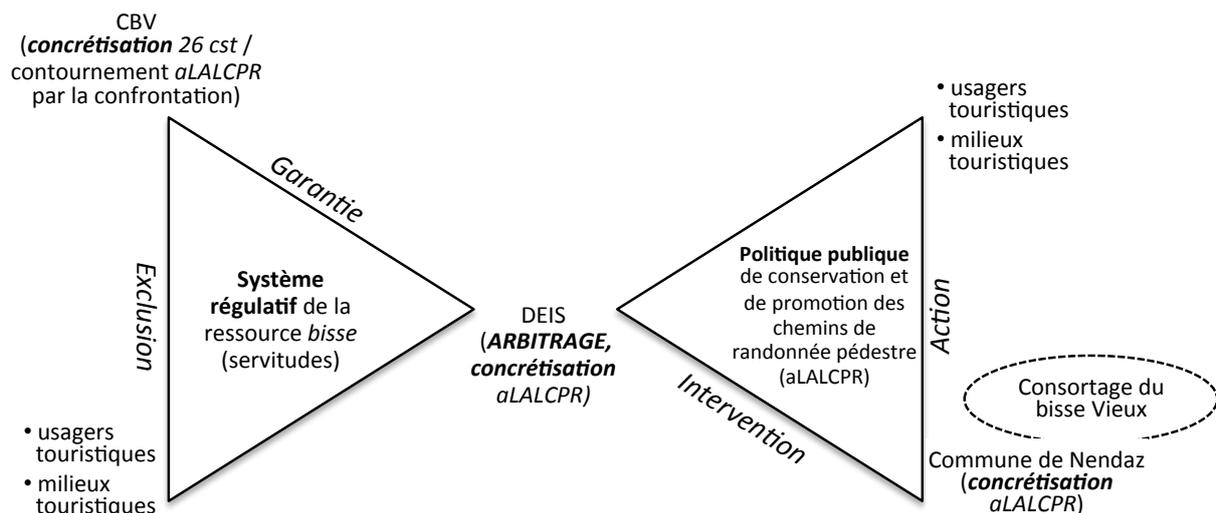
²⁰⁹ Pour retranscrire les propos de l'un de mes interlocuteurs.

²¹⁰ Construit par analogie aux différents triangles représentés à la figure 15 : cet article de droit privé garantit aux victimes un droit (d'action plutôt que d'exclusion) contre les propriétaires responsables de dommages.

Au sein de ces séquences, seule la deuxième s'écarte de la configuration de stratégies décrite ci-dessus. Au cours de celle-ci, l'impulsion provient clairement de la volonté des autorités communales d'intégrer le bisse Vieux au plan de réseaux de chemins pédestres, à travers une stratégie qui s'apparente à une *concrétisation* de l'aLALCPR (art. 3 al. 2 lit. a, qui mentionne précisément les bisses comme partie intégrante de ce réseau). Se percevant comme un *tiers perdant* de cette politique publique de conservation et de promotion des chemins de randonnées (cf. figure 25), le consortage cherche alors à bloquer la procédure en faisant valoir sa position favorable au sein du système régulateur de la ressource *bisse* : il mobilise le droit d'opposition (règles procédurales issues du *jus* et confirmées par l'art. 7 aLALCPR, qui démontrent toute leur importance dans la structuration des jeux d'acteurs) et les servitudes d'aqueduc et de passage dont il dispose (*RA droit*). Il oppose en d'autres termes à la stratégie de concrétisation d'une politique publique (aLALCPR) poursuivie par la commune une stratégie de concrétisation de la garantie constitutionnelle de l'art. 26 (*contournement par la confrontation*), avec toutefois toujours une volonté sous-jacente d'innovation, ainsi que le traduisent les demandes adressées lors du courrier de 2002 (transferts de compétences, convention sur la question de la responsabilité). On retrouve en fait ici une configuration similaire à la séquence 2 du C₁ Printse, avec une opposition classique entre politique publique et système régulateur. C'est, au final, le chef du DEIS qui est appelé à trancher, à travers une décision allant dans le sens des autorités communales (acceptation du plan).

La figure 25 résume la situation en mettant en rapport les deux triangles actoriels auxquels cette deuxième séquence fait implicitement référence et qui, dans une large mesure, structure les jeux d'acteurs observés :

Figure 25 : C₂ *Vieux*, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 2



Source : propre illustration

2c. Ressources d'action (RA)

Le rapport de force qui se dégage de ces différentes séquences est complexe, caractérisé par une situation de dépendance mutuelle entre, d'un côté, le consortage du bisse Vieux (qui ne peut plus fonctionner sans un soutien communal matériel et financier)²¹¹ et de l'autre la commune (qui veut à tout prix éviter une disparition des consortages). C'est que ces derniers, quoique leur dotation en ressources d'action se soit dégradée sur certains plans (financiers et humains en particulier, en raison du désengagement croissant de leurs membres), détiennent certaines ressources primordiales à l'exploitation des infrastructures : connaissance multiséculaire du réseau (*ressource cognitive*) ; capacité organisationnelle permettant de faire preuve d'une réactivité élevée (*ressource interactive*)²¹² ; et, bien entendu, maîtrise juridique exercée sur les infrastructures (*ressource patrimoniale et juridique*). Si la commune détient en parallèle l'ensemble des RA qui lui permettent de contrôler le processus de décision – contrôle de l'information (à travers sa non diffusion), maîtrise de la temporalité (*ressource temporelle*), compétences décisionnelles du Conseil communal (*ressource juridique*) –, elle se retrouve dans la majorité des cas à finir par faire des concessions.

Au-delà de ces rapports de force généraux, les séquences analysées montrent toute l'importance que revêt, dans la poursuite d'une stratégie d'innovation, la mobilisation de ressources d'action. Comme cette stratégie ne se base pas sur l'activation d'une règle (au contraire de la concrétisation ou du détournement par ex.), une telle mobilisation se révèle d'autant plus nécessaire pour venir l'appuyer et, *in fine*, favoriser sa réussite. Or le consortage du bisse Vieux a justement su faire preuve d'une grande créativité à cet égard, mobilisant, combinant et échangeant de manière sans cesse renouvelée les ressources d'action à sa disposition. Le tableau 6 illustre les différentes combinaisons observées au fil des quatre séquences :

Tableau 6 : C₂ *vieux* ressources d'action mobilisées par le CBV au cours des différentes séquences

	Séquence 1 (clarification RC)	Séquence 2 (opposition chemins pédestres)	Séquence 3 (soutien financier)	Séquence 4 (triple demande de 2010)
RA organisation	<i>mobilisées</i> (coalition de consortages)	<i>mobilisation sous-jacente</i> (bonne organisation interne et dynamisme du comité permet la mobilisation des autres RA)		
RA droit	<i>non mobilisée</i>	<i>mobilisée</i> (droit d'opposition, servitudes)	<i>non mobilisée</i>	<i>non mobilisée</i>
RA soutien politique	<i>non mobilisée</i>	<i>non mobilisée</i>	<i>mobilisée</i> (relation jugée bonne avec un Conseiller communal)	<i>non mobilisée</i>
RA information	<i>non mobilisée</i>	<i>non mobilisée</i>	<i>non mobilisée</i>	<i>mobilisée</i> (médias alertés après le débordement de l'été 2012)

²¹¹ Ainsi qu'en témoignent, en particulier, les soutiens financiers exceptionnels accordés par la commune suite aux intempéries de 1990 ou de 1999.

²¹² Ainsi qu'en témoigne, en particulier, la remise en place rapide de tours d'eau lors de la séquence 2.

RA temps	<i>mobilisée</i> (gestion du timing : demande adressée après les intempéries de 1990)	<i>non mobilisée</i> (sinon que l'opposition est déposée dans les délais)	<i>mobilisée</i> (gestion du timing : demande adressée en plein été caniculaire 2003)	<i>mobilisée</i> (gestion du timing : demande renouvelée après le débordement de 2012)
RA infrastructure	<i>non mobilisée</i>	<i>mobilisée</i> (servitudes)	<i>mobilisées</i> (menace d'arrêter l'exploitation)	<i>mobilisées</i> (suspension temporaire de l'exploitation après le débordement)
RA force	<i>non mobilisée</i>	<i>non mobilisée</i>		

Sans tirer de conclusions définitives, le tableau 6 permet de souligner certaines tendances. Il semble ainsi que les combinaisons mises en évidence démontrent le caractère pas fatalement central de RA telles que l'*argent* (jamais mobilisée) ou le *droit* (mobilisée uniquement au cours de la séquence 2, qui débouche au final sur un arrangement défavorable au CBV). Au contraire, les séquences analysées illustrent bien comment la combinaison créative de ressources d'action parfois inattendues peut, dans certains cas, compenser un rapport de force pas nécessairement favorable, voire atteindre de meilleurs résultats que des RA plus classiques. Plutôt que de s'opposer systématiquement et frontalement en mobilisant les droits subjectifs dont il est titulaire, le consortage a su faire preuve d'une grande sagesse dans la mobilisation de ses ressources d'action. La bonne gestion du timing, assimilée à une mobilisation intelligente de la RA *temps* (qui, sous cet angle, est à disposition de l'ensemble des acteurs) et le dynamisme du comité (lié à une bonne dotation en RA *organisation*) apparaissent ainsi particulièrement importants au cours des processus analysés, lui permettant d'être réactif et d'adresser ses demandes « au bon moment » (lors d'un été caniculaire, après un débordement, etc.). Il en va de même de la maîtrise que le consortage exerce sur les infrastructures qui, combinée à un usage mesuré de la RA *force* (menace, arrêt d'exploitation temporaire), jouent un rôle primordial dans les séquences 3 et 4 ; ou, dans la séquence 1, de la coalition que les consortages arrivent à former autour d'une stratégie d'innovation, qui leur permet même d'obtenir des concessions qui n'étaient pas directement demandées.

Au final, le consortage obtient dans la plupart des séquences (hormis la deuxième) des évolutions de l'ARL qui peuvent être vues comme autant d'échanges de ressources d'action. Ces échanges, qui se matérialisent au sein d'arrangements successifs (cf. point suivant), prennent la forme de concessions octroyées par la commune pour clore les différentes séquences et assurer que l'exploitation du bisse se poursuive dans de bonnes conditions. Les ressources concédées sont les suivantes :

- *séquence 1* : RA *information* et *argent* (commande d'un avis de droit sur la question de la RC), puis ressources *humaine* et *matérielle* (reprise de l'entretien hivernal par le Service des Travaux publics pour compenser les conclusions défavorables de l'avis de droit) ;
- *séquence 3* : RA *argent* (octroi d'une contribution annuelle de 2'000 CHF) ;
- *séquence 4* : RA *confiance* et, indirectement, *argent* (reprise temporaire de la responsabilité civile en cas de dégâts, essentiellement pour rétablir la confiance du consortage et, ainsi, relancer rapidement l'exploitation du bisse).

3. Arrangement de régulation localisés (ARL) et impacts

Chacun des processus analysés se conclut au final par une décision unilatérale qui, de manière toujours provisoire et temporaire, vient mettre fin au jeu. Emanant d'autorités politico-administratives de différents niveaux, la plupart récompensent au moins partiellement la stratégie d'innovation du CBV. Le tableau 7 récapitule les principales caractéristiques formelles et matérielles de ces *outputs*, de même que leurs impacts sur le comportement des acteurs :

Tableau 7 : C₂ *Vieux*, résultats des différentes séquences de jeux

		Séquence 1 (clarification RC)	Séquence 2 (opposition chemins pédestres)	Séquence 3 (soutien financier)	Séquence 4 (triple demande de 2010)
Forme des principaux outputs composant l'ARL		<i>acte unilatéral</i> : décision du Conseil communal (16 mars 1995)	<i>acte unilatéral</i> : décision du chef de Département (DEIS) (9 juin 2004)	<i>acte unilatéral</i> : décision du Conseil communal (2 septembre 2004)	<i>acte unilatéral</i> : courrier du Président de la commune (2 août 2012)
FOND	Fonction	<i>exploitation</i> : nouveau mode d'entretien	<i>arbitrage & appartenance</i> approuve le réseau de chemins pédestres et formalise le droit d'accès des usagers touristiques	<i>allocation</i> : contribution financière annuelle	<i>exploitation</i> : reprise de la responsabilité civile jusqu'à la fin de la saison 2012
	Rapport aux règles	<i>à la marge</i> (innovation)	<i>mise en action</i> (concrétisation aLALCPR)	<i>à la marge</i> (innovation)	<i>à la marge</i> (innovation qui vient se superposer à l'art. 58 CO)
Impacts		<i>présents</i> (prise en charge de l'entretien hors-saison par le Service des Travaux publics)	<i>limités</i> (officialisation en droit d'une situation de fait préexistante)	<i>présents</i> (versement de la contribution annuelle par la commune)	<i>incertains</i> (pas de cas de débordement durant la période couverte)

Les arrangements documentés prennent donc la forme de décisions unilatérales émanant des autorités politico-administratives cantonales (séquence 2) ou communales (dans les autres cas). Il s'agit dans le premier cas d'une décision *administrative* prise par le chef du DEIS en application de l'aLALCPR, et dans les autres de décisions *politiques* votées par le Conseil communal de Nendaz. Hormis dans la séquence 4, où il a fallu agir dans l'urgence et où l'arrangement s'est matérialisé dans un simple courrier signé par le Président de la commune, ces décisions ont été adoptées en suivant la procédure et la forme prévues par le cadre institutionnel (pour la séquence 2 par ex., au sein de l'aLALCPR). Malgré leur caractère formellement *unilatéral*, elles n'en revêtent pas moins une dimension *négociée* et *consentie* fortement présente – à tel point que l'*output* (unilatéral) de la séquence 4 a été qualifié de « *convention* » par le membre du consortage qui me l'a remis. Issues de processus complexes, elles ne sont pas prises en vase-clos mais font suite à des échanges de courriers et de points de vue, des séances de coordination et des demandes de clarification bref, à de véritables phases de négociation. Elles peuvent être vues comme autant de *compromis* par lesquels les autorités politico-administratives acceptent de céder à certaines demandes du ou des consortage(s), récompensant partiellement leur stratégie d'innovation.

Quant au fond, ces décisions s'inscrivent pour la plupart à la marge d'un cadre institutionnel lacunaire, proposant des solutions qui dépassent largement ce qui est prévu au sein des règles générales et abstraites. Elles tendent d'une manière générale à alléger les charges du consortage (échanges de ressources mentionnés auparavant) en aménageant les modalités d'exploitation du réseau (*fonction d'exploitation* ou *d'allocation*): passage de certaines compétences en mains communales (séquence 1) ; mise en place d'un soutien financier annuel (séquence 3) ; passage provisoire de la responsabilité civile à la charge de la commune (séquence 4). Cette dernière séquence est particulière à double titre : d'une part parce que son *output* revêt un caractère limité dans le temps (il ne s'étend qu'à la saison d'exploitation 2012, les tractations pour arriver à une solution plus durable étant toujours en cours) ; et d'autre part parce que l'innovation proposée se superpose à l'art. 58 CO, complétant sans la contourner une disposition perçue comme inappropriée (en raison des conséquences financières qu'elle pourrait avoir pour les consortages).

Seule la deuxième séquence est, au final, clairement défavorable au CBV. La décision tranche en effet l'opposition en validant les plans proposés (*fonction d'arbitrage*) et, partant, en formalisant le droit des usagers touristiques à accéder au chemin longeant le bisse (*fonction d'appartenance*). Elle n'entre pour le surplus pas en matière sur les remarques du consortage, privilégiant explicitement un usage au détriment d'un autre : « *l'intérêt d'intégrer ce tronçon [...] l'emporte sur l'intérêt du consortage de diminuer au maximum le passage [...] afin d'éviter le risque de déprédations* » (p. 5). La mise en œuvre de la politique publique prime donc sur la défense du droit réel, soulignant de manière très claire le caractère nécessairement discriminant que revêt l'ARL.

Hormis dans ce dernier cas (où la décision du DEIS revient à reconnaître en droit une situation de fait préexistante, le chemin étant déjà balisé de longue date), les différents arrangements observés engendrent tous un impact sur le comportement des acteurs, qu'ils modifient durablement (séquences 1 et 3) ou de manière limitée dans le temps (séquence 4, où les impacts sont toutefois plus incertains dans la mesure où n'y a pas eu de cas de débordement durant la période couverte par l'arrangement). L'ARL matérialise ce faisant un *écart positif* par rapport aux règles, proposant des solutions qui dépassent ou adaptent ce qui est prévu pour faire face de manière plus appropriée (aux yeux des acteurs en présence en tous les cas) aux risques soulevés.

4.2.3 Synthèse et appréciation des propositions théoriques

Loin du tableau brossé dans le C₁ Printse (processus 'top-down', jeux internes à l'administration cantonale, stratégies antagonistes des Services impliqués), cette seconde étude de cas met en évidence des processus d'appropriation qui diffèrent tant du point de vue de leur impulsion que de leur échelle. Essentiellement structurées autour de circonstances territorialement ancrées (impulsion 'bottom-up' marquée), les séquences analysées se caractérisent par des jeux d'acteurs qui se déploient principalement au niveau local, avec des autorités politico-administratives cantonales dont le rôle se limite à des arbitrages ponctuels. Pour le reste, c'est à un jeu bilatéral auquel on assiste, entre deux acteurs en situation de dépendance mutuelle : d'un côté le consortage du bisse Vieux, offensif et orienté vers le changement (stratégie d'innovation *a maxima*) ; et de l'autre les autorités communales, qui adoptent une attitude défensive qui privilégie le *statu quo* (stratégie de passivité tendant, *in fine*, vers l'innovation *a minima*). La réponse au problème soulevé ne passe dans ce contexte ni par l'adoption d'une nouvelle politique publique, ni par la concrétisation d'une PP déjà existante, mais par un processus de négociation sans cesse renouvelé qui, au final, débouche sur des arrangements *ad hoc* et sur mesure venant compléter les règles générales et abstraites.

A travers les quatre séquences analysées, ce cas illustre par ailleurs bien toute la créativité (dans la mobilisation et la combinaison de ressources d'action notamment) et la persévérance dont peut faire preuve un acteur dans la poursuite de sa stratégie. Depuis plus de vingt ans, le CBV n'a ainsi cessé de remettre sur la table la question des risques engendrés par la multiplication des usages touristiques du bisse, saisissant la moindre occasion pour rouvrir des négociations avec la commune. Cette attitude déterminée démontre la manière avec laquelle certains acteurs persévèrent, s'accrochent à leurs objectifs bref, « *ne lâchent jamais* » (Knoepfel et al. 2010 : 149).

A nouveau, l'interaction entre les différentes variables endogènes identifiées (dépendance mutuelle entre les joueurs, créativité dans la mobilisation des ressources d'action, persévérance dans la poursuite d'une stratégie d'innovation) paraît déterminante pour expliquer les *outputs* et les *impacts* des processus étudiés. Plus en détail, eu égard aux propositions théoriques formulées au chapitre 3, les éléments empiriques suivants peuvent être mis en évidence :

Tableau 8 : C_2 *vieux*, appréciation des propositions théoriques

P₁ : Dans une situation concrète, les processus d'appropriation des règles se structurent autour d'un problème environnemental territorialement ancré et socialement construit plutôt que d'un programme politico-administratif général et abstrait.

Corroborée -> dynamique d'appropriation des règles 'par le bas'

- problème collectif (*risques d'inondation ou de glissement de terrain liés à des débordements de bisses*) dont la thématisation se construit essentiellement autour de circonstances territorialement ancrées (reconnaissance faible au sein des politiques publiques).
- impulsion 'bottom-up' marquée : importance, dans la structuration des séquences de jeux, des requêtes du consortage du bisse Vieux.
- perception et interprétation variées des faits objectifs et, partant, de l'intensité et de l'urgence du problème (reconnaissance sociale pas unanime) ; interprétations qui ne sont toutefois pas neutres, mais servent des intérêts personnels (portée stratégique).
- impact du contexte institutionnel bien présent, en particulier de l'aLALCPR (droit d'accès des usagers touristiques) et de l'art. 58 CO (RC du propriétaire d'ouvrage) : c'est en grande partie en réaction à ce dernier article et aux conséquences financières qu'aurait son activation que le problème est thématisé par le CBV (qui craint pour sa survie) et reconnu, dans une certaine mesure, par la commune (qui a un intérêt à son maintien).

P_{2a} : Les règles générales et abstraites constituent davantage qu'un cadre contraignant pour les acteurs, elles représentent également un faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques ; l'éventail de stratégies d'activation ne se limite, à cet égard, pas à une dichotomie entre activation et non activation, respectivement application et transgression.

Corroborée (dimension 'cadre contraignant')

- impact indirect de l'aLALCPR et de l'art. 58 CO sur la mise à l'agenda du problème (cf. P₁).
- impact important sur la position et la dotation en ressources d'action des acteurs : 58 CO et aLALCPR (position des acteurs, cf. figure 24 et 25) ; système régulateur de la ressource *bisse* (droit du CBV sur les infrastructures, utilisé à des fins stratégiques durant plusieurs séquences) ; règles de procédure (pouvoir décisionnel du Conseil communal, droit d'opposition du CBV dans la séquence 2).
- impact important sur la forme (décisions unilatérales) et le contenu (aLALCPR directement, art. 58 CO indirectement) de l'ARL (cf. P_{3a}).

Corroborée (dimension 'faisceau d'opportunités')

- phénomènes de sélection de la règle en fonction des objectifs poursuivis (en particulier : confrontation système régulateur vs. politique publique dans la *séquence 2*).
- diversité des stratégies déployées (innovation, passivité, concrétisation).
- degré variable dans les stratégies d'innovation poursuivies, suivant que l'acteur cherche à tirer vers plus (innovation *a maxima* – offensive – du CBV) ou moins de changements (innovation *a minima* – défensive – des autorités communales).

P_{2b} : Ces stratégies d'activation se déploient dans le cadre de jeux d'acteurs marqués par des relations de pouvoir complexes.

Corroborée

- inscription au sein de rapports de force marqué par une relation de dépendance mutuelle entre les deux acteurs principaux (commune et consortage).
- importance des ressources d'action dans la poursuite d'une stratégie d'activation, en particulier lorsque celle-ci, comme l'innovation, ne repose pas sur l'activation d'une règle.
- créativité et persévérance du CBV dans la poursuite de sa stratégie.

P_{3a} : Les résultats de l'interaction de ces stratégies se matérialisent au sein d'arrangements entre acteurs dont l'agrégation forme un arrangement de régulation localisé.

Corroborée

- *décisions unilatérales* administratives (émanant d'une autorité cantonale d'arbitrage, *séquence 2*) et politiques (émanant du Conseil communal de Nendaz).
- dimension négociée et consentie fortement présente (compromis par lesquels les autorités acceptent de céder à certaines demandes du CBV).
- *caractère discriminant* : stratégie d'innovation du CBV partiellement récompensée (hormis dans la *séquence 2*), matérialisant un écart aux règles positif (vis-à-vis du problème soulevé et aux yeux des acteurs en présence en tous les cas).

P_{3b} : L'ARL, qu'il se situe ou non à la marge des règles générales et abstraites, revêt un effet structurant sur le comportement des acteurs (impacts).

Corroborée

- impacts à court et à long terme bien présents (cf. tableau 7 pour les détails).
- *à noter* : forme d'institutionnalisation (*feedback*) dans la *séquence 3*, à travers le développement d'une véritable politique publique locale de soutien financier aux communes.

4.3 C3 Tsa Crêta : remise en eau du bisse de Tsa Crêta

“Il y a un manque de communication notoire, et des attentes précises qui méritent d’être entendues” (rapport du FSP, 31 août 1999)

Les séquences dont traite ce cas se structurent autour d’un *projet* (remise en eau du bisse de Tsa Crêta, à Mase²¹³) venant répondre à un *problème* collectif construit autour de la faible attractivité touristique du village. Initiée au début des années 1990 à l’initiative de la Société de développement (SDM) et de la commune, l’idée d’une remise en eau s’inscrit dans un mouvement plus large de développement du tourisme doux au sein des différentes municipalités du Val d’Hérens, pour la plupart dépourvues d’infrastructures touristiques lourdes (remontées mécaniques notamment). Mettant en avant des objectifs touristiques, mais également agricoles, le projet aboutira en juillet 2002 avec l’inauguration – largement médiatisée²¹⁴ – d’un bisse remis en eau dans le respect des techniques traditionnelles (empierrements, *bazots**). Il peut à cet égard être considéré comme un succès, dans la mesure où sa réalisation a effectivement abouti. C’est sur les différentes *stratégies* poursuivies par les autorités communales pour favoriser un tel résultat que porte cette étude de cas, avec un accent plus particulier sur deux *nécessités* qui sont apparues en cours de processus : celle d’aplanir les oppositions du *consortage** historiquement chargé de l’exploitation du bisse ; et celle d’obtenir un soutien financier étatique.

4.3.1 Narratif

Contexte et construction du problème

Au début des années 1990, le bisse de Tsa Crêta se trouve à l’abandon depuis près de deux décennies. Son exploitation est, comme celle des autres bisses de la commune un peu plus tôt, interrompue peu après 1970 en raison des *risques trop importants de débordements et de glissements de terrain* (à cause de l’ensablement des passages à faible pente et de la formation de bouchons à l’entrée des tronçons sous tuyaux)²¹⁵. A l’époque, l’infrastructure n’a pas su résister à la déprise agricole et au désengagement d’un nombre croissant de *consorts** qui, à partir des années 1950, l’ont privée des ressources nécessaires à son maintien. En l’absence d’évolutions du modèle de gouvernance communautaire ou de modernisations du réseau²¹⁶, cette situation pose des problèmes tant en termes d’entretien (fréquentation des *corvées**) que de perception des cotisations. Ces deux tendances ressortent clairement des inquiétudes formulées par les vingt membres présents lors de l’assemblée générale du 31 janvier 1954²¹⁷ :

La perception des recettes s’avère impossible du fait qu’il y a lieu de refaire le ratement. Nombre de propriétés sont exploitées par des locataires qui ne veulent pas prendre en charge le coût d’entretien du bisse. D’autre part, à la suite de partages successifs, d’échanges, de ventes et d’autres transactions, le caissier se trouve dans l’impossibilité de récupérer la recette.

²¹³ Rappelons que, si le village de Mase fait partie depuis janvier 2011 (fusion avec Nax et Vernamiège) de la commune de Mont-Noble, il constituait à l’époque dont traite ce cas une commune à part entière. C’est donc bien, lorsque le texte qui suit mentionne la *commune* ou les *autorités politico-administratives communales*, à la commune de *Mase* à laquelle il est fait référence.

²¹⁴ Voir par exemple *RTS* (13 juillet 2002) ou *Le Nouvelliste* (15 juillet 2002).

²¹⁵ Rapport technique de décembre 1999, p. 4 (archives communales). On retrouve une problématique sécuritaire similaire à celle traitée, à une époque plus récente et pour des raisons différentes, dans le C_{2 Vieux}.

²¹⁶ Un projet d’irrigation par aspersion a existé dans le courant des années 1950, en lien avec la mise en place du réseau d’eau potable – le premier réservoir date de 1953 –, mais il n’aboutira pas (AEV, 3320-4, 116.1).

²¹⁷ Source : *Grand Livre** du consortage (AP CBTC, déposée aux archives communales).

Ce désintérêt entraîne, petit à petit, une dégradation de l'état des infrastructures telle que la mise en eau devient trop dangereuse et est finalement interrompue. Une quinzaine de consorts encore intéressé-e-s par l'irrigation tentent alors de monter, en collaboration avec le Service cantonal des améliorations foncières, un projet de réfection dont la première étape est mise en soumission en mai 1975. Rapidement toutefois, le projet s'enlise. D'abord vaguement intéressée (une réunion est organisée en novembre 1975), la commune ne donne jamais suite, laissant sans réponse les courriers réitérés du Service des améliorations foncières²¹⁸. Le manque d'intérêt d'autorités politico-administratives communales au sein desquelles les paysans sont absents, la volonté de se tourner vers le tourisme dans une zone touchée de plein fouet par la déprise agricole – mayens de Tsa Crêta, d'ailleurs placés par la suite en zone à bâtir –, et la crainte de devoir également passer à la caisse pour les trois autres bisses de la commune semblent être les principales raisons de ce désengagement. Quant au consortage – il reste 82 CHF dans les caisses, et la plupart des membres ne sont plus prêts à s'investir –, il est clairement dans l'impossibilité de porter seul la réfection. Celle-ci n'aboutira dès lors jamais, et l'eau ne coulera plus dans la partie amont du bisse (la partie aval continue en revanche à être utilisée pour évacuer les trop-pleins du réservoir d'eau potable). Quant au consortage, sans être formellement dissous, il devient une sorte d'entité « fantôme » qui ne joue plus aucun rôle dans la vie locale ; il existe mais ne se réunit plus, n'agit plus.

Au début des années 1990 donc, la commune de Mase est totalement dépourvue d'infrastructures d'irrigation. Mes interlocuteurs mentionnent bien l'utilisation sauvage d'eau potable ou la mise en eau occasionnelle du bisse avec les moyens du bord, mais aucune solution qui ne s'inscrive sur la durée. Ce n'est, dans un tel contexte, pourtant pas des milieux agricoles ou du consortage que viendra l'idée d'une remise en eau du bisse. Celle-ci germe au sein de la Société de développement et des autorités communales, qui voient dans un tel projet un moyen de dynamiser l'offre touristique locale. Les motivations principales sont, quoiqu'un pan agricole soit également envisagé, de nature patrimoniale et touristique²¹⁹. Elles correspondent à une tentative de structurer une nouvelle activité (*tourisme*) autour d'un objet préexistant, quoiqu'inutilisable en l'état (*bisse*).

Profitant de l'impulsion que pourrait donner la création du Fonds Suisse pour le Paysage (FSP), lancé à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération²²⁰, les autorités communales (qui s'imposent comme l'acteur principal dans la réalisation du projet) entament les premières démarches concrètes durant l'année 1991²²¹. Un rapport technique et un devis préalables sont réalisés en octobre, et la commune sollicite formellement une participation financière auprès du FSP le 27 décembre. Malgré un accueil favorable, le dossier reste par la suite figé jusqu'à la fin des années 1990. Il manquait semble-t-il à l'époque un réel enthousiasme politique pour aplanir les difficultés engendrées, en particulier, par la résistance de certains membres du consortage craignant de voir l'entité dissoute et leurs *droits d'eau** disparaître.

²¹⁸ Les étapes de ce processus sont résumées dans un courrier adressé par le consortage au Service des améliorations foncières, 15 avril 1978 (AP CBTC).

²¹⁹ Cela ressort de l'ensemble des entretiens réalisés. Voir également, sur ce point, Bugnon et al. (1999 : 9) : « aujourd'hui, c'est afin d'élargir l'offre touristique et de proposer un objet du patrimoine intéressant (raisons principales) et afin d'utiliser un moyen d'irrigation traditionnel pour alimenter en eau les divers mayens (raison secondaire) que l'on désire remettre en état le bisse ».

²²⁰ Le FSP est un fonds mis en place par arrêté fédéral du 3 mai 1991 (Arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion des paysages ruraux traditionnels, RS 451.51). Initialement doté de 50 millions de CHF pour une durée de dix ans, il a été prolongé deux fois (à chaque fois pour 50 millions) et court jusqu'en 2021.

²²¹ Les éléments chronologiques mis en avant dans les deux paragraphes qui suivent se basent sur un dépouillement approfondi des archives communales.

Ce n'est finalement qu'à la fin des années 1990 qu'une nouvelle impulsion est donnée, suite à un courrier par lequel le FSP avertit le 25 février 1997 que la demande déposée en 1991 serait classée si aucune suite n'est donnée rapidement. La commune, en la personne surtout de son Conseiller en charge de l'agriculture, décide alors de reprendre sérieusement le projet en main. La demande de participation financière auprès du FSP est confirmée le 5 mai 1997 et une subvention est sollicitée auprès de l'Office cantonal des améliorations foncières (OfAF)²²² le 19 novembre. Cette requête donne tout son sens à la composante agricole de la remise en eau, qui représente une condition nécessaire à l'octroi de subsides cantonaux et fédéraux au sens de l'OAS²²³ et de l'aOcSA²²⁴. Dans le même temps, une stratégie pour régler la question du consortage est élaborée, avec pour objectif d'aller de l'avant *sans* avoir à procéder à une dissolution que les consorts ne souhaitent pas. C'est sur ces deux séquences, nécessaires à la réalisation du projet, que se focalise cette étude de cas.

Jeux d'acteurs et arrangements

Les deux séquences analysées, quoiqu'elles portent sur des questions différentes, visent un objectif commun : la mise en place de conditions favorables à la réalisation du projet de remise en eau. La première traite de *l'aplanissement des oppositions du consortage* (1997-1999), perçue comme nécessaire pour éviter les blocages et créer un consensus, et la seconde de *l'obtention d'un soutien financier cantonal et fédéral* (1997-2001), indispensable pour combler le manque de ressources financières des acteurs locaux. Chacune tourne, plus spécifiquement, autour des stratégies déployées par les autorités communales de Mase, principales porteuses du projet.

Séquence 1 : Aplanissement des oppositions du consortage (1997-1999)

Très rapidement, la remise en eau envisagée par la SDM et la commune a suscité des réserves de la part de plusieurs membres du consortage, exprimées informellement mais de manière néanmoins marquée. Pratiquement inactifs depuis l'échec de la réfection du bisse dans les années 1970, ces consorts expriment leurs inquiétudes de voir l'entité dissoute et leurs droits d'eau – pourtant inutilisés depuis des années – disparaître. Se réclamant d'un droit de servitude formalisé en 1930, soit l'année où le consortage adopte pour la première fois des statuts écrits²²⁵, ils estiment qu'il devrait leur revenir de prendre toute décision relative à l'avenir de « *leur* » bisse.

En parallèle, il est toutefois évident que la plupart ne sont pas prêts à investir financièrement ou humainement dans la remise en eau d'une infrastructure dont ils n'ont pas besoin. Plus qu'à un intérêt agricole immédiat, il semble ainsi que les craintes exprimées soient davantage liées à une volonté de préservation d'une tradition et d'un héritage familiaux multiséculaires voire, dans certains cas, à l'idée que la valeur des droits d'eau pourrait augmenter dans un futur proche (notamment au moment des retours de concession). Dans un tel contexte, le consortage devient un véritable obstacle à la réalisation du projet. D'un côté, il est clair que les consorts ne voteront pas une dissolution qui permettrait d'aller de l'avant sans efforts financiers de leur part, mais entraînerait la perte de leurs droits d'eau ; d'un autre, il est évident pour la commune qu'elle ne peut (politiquement) passer outre l'opposition de l'entité historiquement responsable de l'exploitation.

Cette impasse entraîne un blocage de plusieurs années, personne ne voulant se lancer dans de fastidieuses négociations. Ce n'est finalement que sous l'influence du FSP (courrier du 25 février 1997 mentionné ci-dessus) qu'une nouvelle impulsion est donnée. Il s'agit, pour la commune, de travailler

²²² Actuel Office des améliorations structurelles.

²²³ Ordonnance fédérale sur les améliorations structurelles dans l'agriculture du 7 décembre 1998 (RS 913.1).

²²⁴ Ordonnance cantonale sur les structures agricoles du 2 octobre 1996, abrogée par l'Ordonnance cantonale sur l'agriculture et le développement rural du 20 juin 2007 (art. 77 lit. b OcADR).

²²⁵ Selon l'interprétation du consortage, la servitude historique (cf. point 3.2.2) est donc formalisée par le Conseil d'Etat à travers son homologation des statuts le 3 septembre 1930 (AEV, 3040 B3, 6/44).

à l'élaboration d'une solution consensuelle qui permette d'avancer *sans pour autant procéder à une dissolution du consortage*. Imaginée par le Conseiller communal en charge de l'agriculture puis avalisée par le Conseil municipal et bourgeoisial (CMB) en novembre 1997²²⁶, une procédure en deux temps est mise en œuvre pour ce faire. Il s'agit, plus en détail, de créer une commission provisoire ayant pour but d'élaborer un nouveau *ratement** intégrant les consorts qui auraient expressément manifesté un intérêt à la consignation de leurs droits ; puis, dans un second temps seulement, de transférer à la commune la gestion et l'exploitation du futur bisse de même que l'ensemble des droits qui n'auraient pas été consignés (les frais induits par cette procédure étant mis à la charge de cette dernière). Cette stratégie doit permettre le maintien formel à la fois du consortage et, pour les consorts qui le souhaitent, de leurs droits d'eau.

Suite à la décision du CMB, la première assemblée générale du consortage organisée depuis 1974 a lieu le 20 février 1998, en présence d'une vingtaine de personnes. L'objectif énoncé en préambule est clair : il s'agit de sauvegarder « *l'intérêt des consorts en évitant de dissoudre le consortage sur la base d'initiatives [...] qui désirent remettre en service [le] bisse* », alors qu'il « *appartient aux consorts, en premier lieu, de prendre une décision* » à ce sujet²²⁷. La procédure proposée par la commune est acceptée, et la commission provisoire est nommée. Composée de quatre personnes représentant la commune, la SDM, le consortage et les agriculteurs, elle publie dans le Bulletin officiel du 15 et du 22 mai 1998 l'annonce de consignation, qui mène pas moins de 37 propriétaires (soit un peu moins de la moitié des membres) à revendiquer par écrit le maintien de leurs droits. La plupart manifestent par ailleurs une réserve vis-à-vis des éventuels frais qui seraient mis à leur charge en cas de travaux de réfection : ils ou elles ne sont pas prêt-e-s à les prendre en charge²²⁸. Parallèlement à l'élaboration de ce nouveau *ratement*, la commission provisoire planche sur l'élaboration de nouveaux statuts et d'un nouveau règlement qui doivent assurer à la fois le maintien du consortage (et de sa propriété sur les infrastructures)²²⁹ et le passage de la plupart des tâches d'exploitation à la commune²³⁰. Ces différents arrangements sont entérinés par les consorts le 8 janvier 1999²³¹, puis par le CMB le 23 février²³². Le 28 avril 1999, ils sont homologués par le Conseil d'Etat.

L'ensemble de cette démarche, si elle aboutit formellement à la production d'un nombre conséquent d'arrangements (nouveau *ratement*, nouveaux statuts, nouveau règlement, décisions du Conseil municipal et bourgeoisial, et même homologation par le Conseil d'Etat), n'a finalement aucun autre effet que de permettre d'aller de l'avant avec le projet de remise en eau. Le consortage en particulier, quoiqu'il n'ait jamais été dissous et que les différents arrangements susmentionnés maintiennent un certain nombre de ses prérogatives historiques, ne jouera plus aucun rôle. Les consorts ne se réuniront plus après l'assemblée générale de 1999, la commune deviendra seul maître d'ouvrage (par une décision du 15 février 2000)²³³ et le consortage ne participera pas à l'exploitation du bisse remis en eau. Tout se passe en fait comme si l'ensemble de ces arrangements ne constituait que des étapes intermédiaires préparant la décision du 15 février 2000, par laquelle la commune se déclare maître d'ouvrage sans susciter d'opposition.

²²⁶ Décision du Conseil municipal et bourgeoisial (CMB) de Mase, 11 novembre 1997 (archives communales).

²²⁷ PV de l'AG du 20 février 1998 (AP CBTC).

²²⁸ Le compte-rendu de cette procédure de consignation se base sur le dépouillement des archives communales.

²²⁹ Art. 4 des nouveaux statuts (AP CBTC) : « *Le consortage est propriétaire du bisse de Tsa Crêta* ».

²³⁰ Art. 1 *in fine* du règlement (AP CBTC) : « *La correction et l'entretien du bisse dépendent de la commune* ».

²³¹ PV de l'AG du 8 janvier 1999 (AP CBTC).

²³² Décision du CMB de Mase, 23 février 1999 (archives communales).

²³³ Décision du CMB de Mase, 15 février 2000 (archives communales).

Il paraît à ce stade primordial de souligner que le *consortage n'en existe pas moins formellement toujours*, alors même que plusieurs sources parlent, après les événements de 1999, d'une dissolution – celle-ci est mentionnée dans le rapport d'exécution des travaux, dans le communiqué de presse rédigé par la commune à l'occasion de l'inauguration du bisse ou sur un des panneaux didactiques qui bordent le bisse. Quant aux Masates, ils et elles semblent pour plupart persuadé-e-s que, effectivement, le consortage est dissout. Or aucune décision formelle de dissolution n'a été prise lors des deux assemblées générales du 20 février 1998 et du 8 janvier 1999, et il est dès lors clair que le consortage a subsisté. Il n'a à l'heure actuelle plus aucune influence sur la gestion du bisse, ni aucun rôle au sein de la commune, mais rien n'indique qu'il ne ressortira pas, un jour, de sa torpeur.

Séquence 2 : Obtention d'un soutien financier cantonal et fédéral (1997-2001)

En parallèle à ce processus destiné à aplanir les oppositions du consortage, l'autre grande préoccupation de la commune a trait au financement d'une entreprise qui dépasse, de loin, ses capacités. A cet égard, les autorités politiques vont chercher à obtenir d'autres soutiens que celui (encore hypothétique) du FSP. C'est dans cet esprit qu'elles actualisent le projet de 1991 en avril 1997 et déposent, le 19 novembre de la même année, une demande de subventionnement au sens de l'art. 20 aOcSA auprès de l'Office des améliorations foncières. Le dépôt de cette requête donne tout son sens à la composante *agricole* de la remise en eau, au départ clairement accessoire par rapport aux motivations patrimoniales (faire renaître l'ouvrage multiséculaire des « anciens ») et touristiques (augmenter l'offre dans un village périphérique). Cet aspect représente en effet une condition indispensable à l'obtention d'un soutien au sens de l'aOcSA : si d'autres fonctions (paysagères, touristiques) peuvent également être prises en compte et mises en valeur, l'intérêt agricole de l'infrastructure projetée doit demeurer prépondérant.

La narration de cette séquence reprend, l'une après l'autre, les différentes étapes de la procédure administrative (classique) qui a suivi le dépôt de cette demande :

1. Examen préalable et élaboration du projet

Après un examen préalable visant à déterminer si l'avant-projet correspond aux conditions générales de soutien, l'OfAF rend une décision de principe favorable le 16 mars 1998, encourageant la commune à aller de l'avant²³⁴. Dans ses considérants, l'Office précise que la « *capacité de la conduite doit être fixée en fonction des besoins de l'agriculture* » illustrant bien le caractère central de la composante agricole. Il souligne également que la remise en eau ne constitue pas une fin en soi, mais doit être intégrée dans un projet plus global d'amélioration intégrale des structures agricoles du village, alors en cours de discussion et d'élaboration ; il importe ainsi, pour l'Office, « *d'assurer l'intégration technique de l'entreprise dans la conception générale de l'amélioration intégrale prévue* ». Dès le début donc, il apparaît que la remise en eau se conçoit (et est vendue) comme une étape intermédiaire devant s'inscrire, à terme, dans un projet agricole plus ambitieux.

S'ensuivra une longue procédure au cours de laquelle vont apparaître divers acteurs qui, par leurs interventions, vont influencer les modalités de la remise en eau. Les projets d'octobre 1991 et d'avril 1997 sont retravaillés, et un rapport complémentaire est établi en mai 1998 par le Bureau Blanc & Schmid. Un rapport technique définitif suivra en juillet et décembre 1999, proposant un devis de 173'000 CHF. Le rapport prévoit, en particulier, que la réfection permette « *d'irriguer toute la zone agricole supérieure de la commune* », soit les Mayens des Praz et des Otiores, de même que les zones des Vernecs et des Caplans-Granzettes.

²³⁴ Décision de l'Office des améliorations foncières, 16 mars 1998 (archives communales).

2. Circulation interne

Sur la base de ce rapport, le projet entre dans la phase dite de *circulation interne*, qui permet aux différents services concernés de se prononcer en émettant un préavis positif ou négatif, ou en demandant certains compléments. Dans le cas présent, l'ensemble des préavis est positif, sous réserve de deux conditions qui mènent à de légères adaptations : le débit doit, pour des raisons de sécurité, être limité à 20 l/s (remarque du Services des routes et cours d'eau) ; et la mise sous tuyaux de certains tronçons doit être réévaluée de manière à privilégier des matériaux naturels et traditionnels (remarque du Service de l'aménagement du territoire)²³⁵. Aucun Service ne remettra en revanche en question l'intérêt agricole de la remise en eau.

3. Mise à l'enquête publique

Le 11 août 2000, le projet définitif est mis à l'enquête publique par l'administration communale, conformément à l'art. 22 aOcSA. A cet égard, on aurait pu s'attendre à des oppositions de la part des milieux agricoles dans la mesure où des craintes avaient été exprimées en amont tant par les exploitant-e-s que par la personne chargée du suivi pour le compte du FSP. Il semble que, à l'époque, certaines propositions d'adaptation n'aient pas été entendues et que l'intégration des milieux agricoles n'ait pas été optimale – cela ressort de la plupart des entretiens réalisés. Le rapporteur du FSP abonde dans le même sens lorsque, dans son rapport, il met en garde contre cette mise à l'écart : « *je n'ai pas l'impression que les agriculteurs ont été réellement consultés sur les travaux à effectuer et les coûts que cela peut engendrer. Un fait confirmé au cours des entretiens que j'ai eu avec les agriculteurs de Mase. Il y a un manque de communication notoire, et des attentes précises qui méritent d'être entendue* » (p. 6)²³⁶. Ces craintes n'ont toutefois jamais été formulées de manière suffisamment appuyées et n'ont, semble-t-il, jamais été relayées au niveau cantonal. Aucune opposition n'a en tous les cas été formellement déposée contre le projet.

4. Décision(s) définitive(s)

Le 25 avril 2001, le Conseil d'Etat du canton du Valais rend une décision favorable quant à l'octroi d'un soutien financier à la remise en eau du bisse de Tsa Crêta ; la décision fédérale suivra le 4 juillet 2001²³⁷. Des taux de subventionnement de 32 % (canton), respectivement 36 % (Confédération), sont arrêtés, et la commune est autorisée à acquérir « *les droits réels nécessaires à l'exécution de l'œuvre* ». Pour le Conseil d'Etat valaisan, l'objectif de la remise en eau est aussi bien agricole que patrimonial : « *il s'agit non seulement de procurer de l'eau aux cultures mais aussi de préserver un élément unique et caractéristique du paysage* ». Le projet entre en ce sens à double titre dans le cadre des mesures subventionnées de l'aOcSA, « *en tant qu'installation préservant le maintien et le rendement des cultures [art. 6 al. 1 lit. b] et, ensuite, en tant que travaux de réfection et de revalorisation d'éléments paysagers importants [art. 6 al. 1 lit. i]* ».

La décision cantonale insiste, également, sur la nécessité de remplacer les tronçons sous tuyaux « *par des matériaux naturels, tel que dallage, empièchement ou bois* », conformément au préavis du SAT. Comme au sein de la décision préalable de 1998, le projet approuvé est par ailleurs conçu comme une étape intermédiaire s'inscrivant dans le cadre d'un « *concept global d'irrigation du territoire de Mase* ». Le projet plus général d'amélioration intégrale des structures agricoles est encore en cours d'étude et il est prévu d'ajouter à la remise en eau la réalisation d'une seconde tranche de travaux portant sur la sécurisation de la partie inférieure du bisse. A terme, l'objectif est de porter la surface

²³⁵ Le préavis du SAT, qui concrétise les exigences de la Fiche de coordination F7/2 du Plan directeur cantonal, ressemble singulièrement à celui rendu dans le C₁ Printse.

²³⁶ L'auteur poursuivant même en soulignant son impression d'assister à une mise « *à la marge de la communauté villageoise* » de ce qu'il appelle les 'néo-agriculteurs'. Rapport consulté aux archives communales.

²³⁷ Décision de l'Office fédéral de l'agriculture, 4 juillet 2001 (archives communales). Lorsque, comme dans le cas présent, la contribution fédérale allouée ne dépassera vraisemblablement pas les 100'000 CHF, il n'est pas nécessaire de requérir l'avis préalable de la Confédération (art. 24 OAS). C'est pourquoi la décision fédérale n'est intervenue qu'une fois la décision du Conseil d'Etat rendue.

irriguée à près de 80 ha, alors que la première tranche doit permettre de desservir environ 58 ha de mayens à travers l'installation de trois chambres de dérivation et la pose de 600 m de conduites secondaires enterrées (cf. figure 18 pour un aperçu de leur tracé).

5. Réalisation des travaux

Entre temps, la commune a obtenu des soutiens de la part de la Loterie romande (19 mai 2000) et du FSP (4 octobre 2000). Les travaux sont mis en soumission le 23 novembre 2000 et les autorités communales préavisent en faveur de l'offre la plus économique le 29 décembre, un choix approuvé par le Conseil d'Etat dans sa décision du 25 avril 2001. L'ensemble des conditions (sociales, financières et juridiques) nécessaires à la réalisation des travaux sont désormais réunies, et ceux-ci débutent le 20 août 2001 pour s'achever moins d'une année plus tard. Le bisse est remis en eau le 21 juin 2002, la reconnaissance des travaux a lieu le 4 juillet et l'inauguration officielle le 13 du même mois²³⁸.

La seconde tranche (amélioration intégrale et sécurisation de la partie aval du bisse) ne sera, en revanche, jamais réalisée. Sans entrer dans les détails, il semble que le concept d'amélioration intégrale – pour lequel une étude détaillée a pourtant été réalisée – ait souffert de la concurrence d'un projet de revitalisation du plateau d'Ossona, sur la commune voisine de Saint-Martin, ainsi que de divergences de vues entre le canton et la commune. Plusieurs conflits entre les autorités communales et le Service cantonal de l'agriculture (SCA) ont ainsi, d'après les acteurs locaux, poussé ce dernier à privilégier le projet d'Ossona, perçu plus favorablement. Ces oppositions sont en particulier liés au reclassement en zone agricole de plusieurs parcelles des Mayens de Tsa Crêta (exigé par le SCA et refusé par les autorités communales) ou à la question des routes d'accès au plateau de Sevanne (accès par Ossona exigé par le SCA, route propre privilégiée par les autorités communales et l'assemblée primaire). Il résulte de l'échec de cette deuxième tranche de travaux de graves déficits dans l'équipement des bandes agricoles situées sur et sous le village, que ce soit en termes d'accessibilité ou d'irrigation.

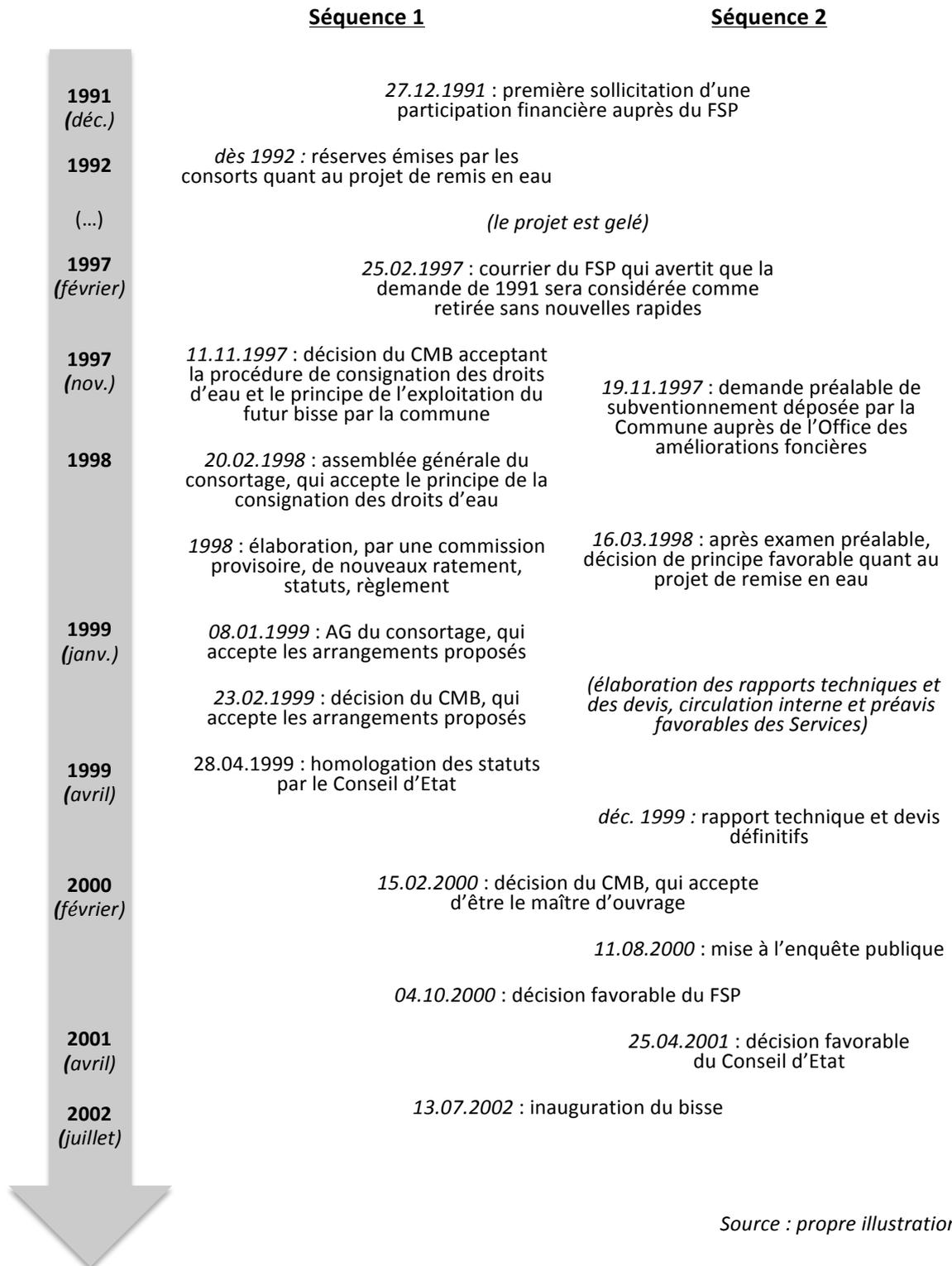
Depuis 2002, le bisse de Tsa Crêta permet en résumé d'acheminer une eau qui serait, sans cela, absente. Quelques hectares sont irrigués dans les zones de mayens (6 ha, d'après mes entretiens), et un exploitant agricole a installé à ses frais une citerne et des conduites sur la partie aval du bisse, qui lui permettent d'irriguer 4-5 ha situé autour de sa ferme (cf. figure 18). S'il est donc faux de dire que les infrastructures mises en place ne permettent pas d'améliorer la situation sous un angle agricole, il n'en reste pas moins que les objectifs fixés dans la décision de 2001 (irrigation de 58 puis, à terme, 80 ha) sont loin d'être atteints.

Synthèse (narrative) des différentes séquences

La figure 26 récapitule ces deux séquences en offrant un aperçu de leurs étapes successives. La représentation chronologique, outre qu'elle montre bien leur caractère imbriqué et interdépendant, illustre la manière dont elles s'insèrent dans le contexte plus global du projet de remise en eau. Alors que la première se déroule, après cinq années de tergiversation, en à peine plus d'un an et demi une fois l'ultimatum du FSP lancé, la seconde s'étale sur près de trois ans et demi (entre le dépôt de la demande de subsides et la décision finale du Conseil d'Etat).

²³⁸ Voir le rapport d'exécution des travaux de juillet 2002 (archives communales).

Figure 26 : C₃ Tsa Crêta, faits empiriques saillants



Source : propre illustration

4.3.2 Lecture analytique

Cette section offre une lecture analytique des séquences de jeux ‘racontées’ jusqu’ici sur un mode descriptif. Pour ce faire, la grille de lecture développée au chapitre 2 (voir en particulier le résumé du point 2.3) est appliquée : 1. le problème collectif est identifié et qualifié en fonction de ses dimensions socialement construite et territorialement ancrée ; 2. les séquences de jeux sont analysées en mettant l’accent sur la configuration d’acteurs, leurs ressources d’action, et l’interaction des stratégies d’activation poursuivies (*règles comme opportunités*) ; 3. l’arrangement de régulation localisé issu de ces interactions est reconstruit et ses effets sur le comportement des acteurs (*impacts*) sont analysés ; à ces différentes étapes enfin, une attention particulière est donnée caractère contraignant du contexte institutionnel (*règles comme contraintes*).

1. Problème collectif

Les jeux d’acteurs analysés se déploient autour d’un ‘projet’ qui vient répondre à un ‘problème’ spécifique, entraînant l’émergence de *dynamiques d’appropriation des règles ‘par le bas’*. Le problème en question se construit autour de questions liées à la promotion d’une région à la marge, dépourvue d’infrastructures lui permettant de concurrencer les grands centres touristiques du canton. La volonté sous-jacente a donc trait au développement territorial de cette région, dans l’objectif de faire face à un problème formulé en termes de *risques liés à la faible attractivité touristique du village de Mase*. Le projet imaginé dans cette perspective consiste, plus précisément, à remettre en eau le bisse de Tsa Crêta. Il peut en termes ressourciels se concevoir comme une tentative de structurer une nouvelle activité (*tourisme*) autour d’un objet préexistant mais inutilisable en l’état (*bisse*), par un processus assimilable à une dynamique de (re)mise en valeur de la ressource (Kebir 2006). Intrinsèquement lié, de par la nature de cet objet (canal d’irrigation), à l’agriculture et à la politique publique d’améliorations structurelles, le projet est à la fois socialement contesté (dans sa mise à l’agenda locale, ses modalités de réalisation) et localisé (il se rapporte à un problème spécifique), deux dimensions qui renvoient au caractère *socialement construit* et *territorialement ancré* du problème auquel il se propose de faire face.

Le problème et le projet imaginé pour y répondre sont, premièrement, *socialement construits* en ce sens que leur mise à l’agenda constitue comme dans les autres cas un processus complexe au cours duquel les interprétations et les intérêts des acteurs divergent. Ainsi, si certains milieux perçoivent positivement l’idée d’une remise en eau, y voyant effectivement un moyen de dynamiser l’offre touristique de la commune, d’autres se montrent plus circonspects. C’est principalement le cas de certain-e-s membres du consortage qui, dès le départ, manifestent des réserves liées à leurs craintes de voir l’entité dissoute et les droits d’eau disparaître. Alors même que la plupart ne sont plus intéressé-e-s par l’irrigation et que ces droits sont inutilisables depuis près de deux décennies, ces consorts y demeurent fortement attaché-e-s en raison de la valeur qu’ils ou elles leurs accordent à la fois symboliquement (héritage familial) et économiquement (valeur au moment des retours de concessions). On voit bien ici toute l’importance des *perceptions* des acteurs (ici l’attraction touristique que représenterait le bisse, là la valeur symbolique ou économique attribuée aux droits d’eau) qui, plus que les faits objectifs, déterminent leur comportement. C’est principalement ces représentations subjectives, mues par des intérêts antagonistes, qui expliquent le décalage temporel entre l’impulsion initiale du projet (en décembre 1991) et l’adoption d’un comportement proactif pour favoriser son succès (dès 1997 seulement).

Le problème revêt, secondement, un caractère *territorialement ancré* indéniable. Il se rapporte à des circonstances localisées (manque d’attractivité de la commune de Mase) qui se matérialisent par une volonté d’augmenter l’offre touristique à l’échelle individuelle et concrète de ce territoire, à travers un projet de remise en eau qui concerne un bisse en particulier. Son impulsion initiale n’est toutefois pas indépendante du contexte institutionnel, et plus particulièrement de la création du Fonds Suisse pour le Paysage et de l’Arrêté fédéral le mettant en place. C’est, en effet, en grande partie en réac-

tion à cet arrêté et aux possibilités de financement qu'il laisse entrevoir que le projet est imaginé par la SDM et les autorités communales, qui y voient un moyen de faciliter sa réalisation. Le contexte institutionnel *général et abstrait* n'est donc, comme dans les cas précédents, pas sans impact sur la mise à l'agenda *individuelle et concrète* du problème.

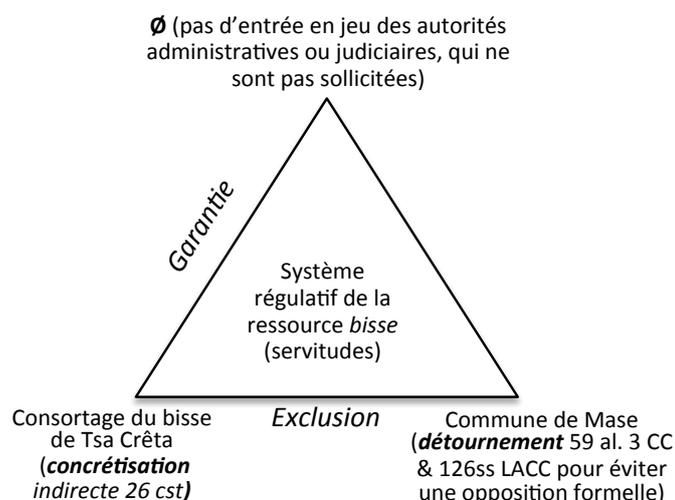
2. Jeux d'acteurs

Deux séquences de jeux ont été 'racontées' autour de ce projet de remise en eau (voir le récapitulatif de la figure 26) : l'une relative à *l'aplanissement des oppositions des consorts* (1997-1999), et l'autre à *l'obtention d'un soutien financier cantonal et fédéral* (1997-2001). Quoique ces séquences se structurent autour d'un même acteur (les autorités communales de Mase, principales porteuses du projet), elles varient tant quant à la configuration des acteurs en présence que quant aux stratégies d'activation poursuivies ou aux ressources d'action mobilisées.

Séquence 1

La première séquence peut être lue comme un jeu essentiellement bilatéral entre la commune de Mase et le consortage du bisse de Tsa Crêta. Ce dernier se prévaut informellement – en ce sens qu'il ne fait pas appel à des instances supérieures d'arbitrage – de son droit historique sur les infrastructures, poussant les autorités communales à adopter un comportement proactif propre à créer un consensus autour du projet. Les agriculteurs, s'ils interviennent ponctuellement (en particulier à travers leur participation aux AG du consortage et leur intégration à la commission provisoire chargée d'actualiser les ratements), apparaissent plus effacés. Quant à la Société de développement, elle soutient les démarches de la commune. Cette configuration d'acteurs relativement simple, largement prédéterminée par le système régulateur de la ressource *bisse* (cf. figure 15 du point 3.2.2), est résumée au sein de la figure 27, qui met également en évidence les stratégies d'activation poursuivies (en gras) :

Figure 27 : C_3 Tsa Crêta, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 1



Source : propre illustration

Durant cette séquence, le consortage poursuit donc une stratégie de *concrétisation* de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 cst) pour, sinon s'opposer formellement à la remise en eau, en tous les cas faire part de ses inquiétudes. Par *consortage*, j'entends plus précisément un groupe de consorts motivé par les craintes évoquées auparavant (dissolution de l'entité et perte de leurs droits d'eau) davantage que par un intérêt agricole immédiat ; il ne s'agit pas de paysan-ne-s, mais bien de membres issu-e-s de familles bourgeoises²³⁹, dont la majorité s'est détournée de l'agriculture depuis plusieurs décennies. Derrière la stratégie déployée se cache, en d'autres termes, une volonté de *statu quo* qu'expliquent les craintes exprimées.

En termes de ressources d'action, le cœur de la démarche consiste en un refus de soutenir la remise en eau (forme de mobilisation négative de la RA *confiance*), appuyé par une mobilisation indirecte du droit subjectif garanti par le système régulateur de la ressource *bisse* (soit des RA *droit* et *infrastructures*). Ce faisant, les consorts profitent de la position historiquement favorable que leur accorde le contexte institutionnel pour combler un rapport de force à leur net désavantage, qui se traduit par une dotation très mauvaise en ressources d'action (que ce soit sous l'angle des ressources monétaires, humaines ou interactives). Cela pousse la commune à intégrer le consortage aux réflexions menées et, surtout, à chercher une stratégie pour éviter la contestation (soit pour obtenir cette RA *confiance*). En résumé, cette séquence montre bien la capacité de blocage que peut, dans certaines circonstances, parvenir à se ménager un acteur pourtant très faible.

Tout l'enjeu consiste dès lors, pour la commune, à éviter que le consortage aille plus loin dans sa logique d'opposition, en particulier en s'en remettant à des autorités supérieures d'arbitrage. Il s'agit de mettre en place des relations de nature coopérative plutôt que conflictuelle afin d'aplanir en amont les réserves émises et, ainsi, aller de l'avant. La présence d'un Conseiller communal aux assemblées générales du consortage, la création d'une commission multipartite ou l'élaboration conjointe de nouveaux arrangements communautaires constituent de parfaites illustrations de cette volonté. L'objectif est, clairement, de créer un consensus autour du projet dans le but de débloquer une situation *perçue* comme paralysée (peu importe à cet égard qu'elle soit ou non objectivement bloquée ; c'est, encore une fois, la *perception* des acteurs qui est déterminante).

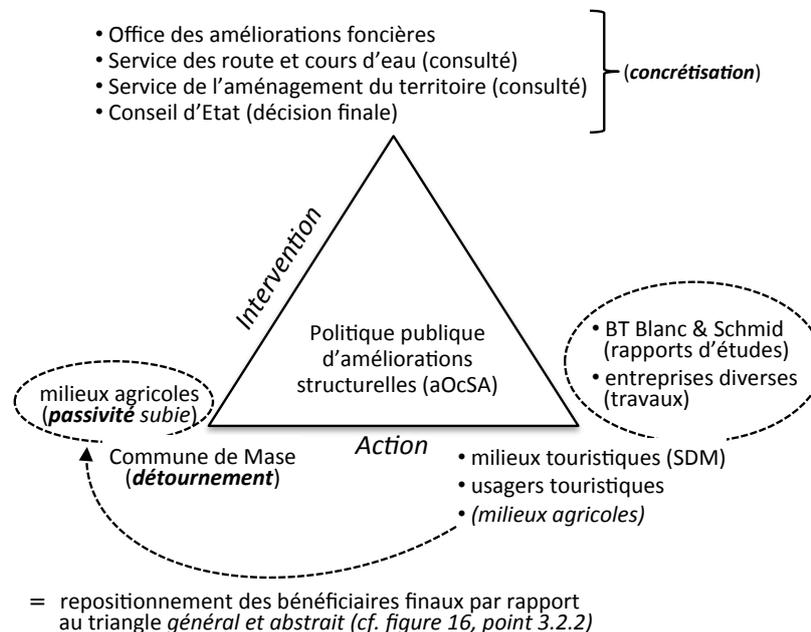
Toute l'action des autorités communales tourne donc autour de cette nécessité. Par *autorités communales*, il est principalement fait référence au Conseiller en charge de l'agriculture, qui a joué un rôle clé et derrière lequel s'est systématiquement rangé le Conseil communal et bourgeoisial. L'objectif général est de montrer aux consorts qu'une remise en eau, loin d'être contraire à leurs intérêts, leur serait largement favorable. Pour ce faire, les raterments sont actualisés et la reconnaissance des droits d'eau réaffirmée, les statuts du consortage sont renouvelés et sa propriété sur les infrastructures maintenue (sur le papier en tous les cas), et un règlement d'exploitation conjoint est élaboré. Peu importe les impacts à long terme de ces arrangements communautaires, l'enjeu est avant tout de construire une relation de confiance à travers une activation des art. 59 al. 3 CC et 126ss LACC, qui garantissent l'autonomie des consortages et rendent l'adoption de tels arrangements possible (cf. point 3.2.2). La stratégie poursuivie s'apparente toutefois plus à un *détournement* qu'à une concrétisation, dans la mesure où ces dispositions sont invoquées non pas dans l'objectif de remettre en place un modèle de gouvernance communautaire (ce qui constitue le *but* et l'*esprit* de la loi), mais bien de favoriser la poursuite du projet. Plutôt que de chercher à passer en force, la commune mobilise donc les RA *temps* et *argent* (nécessaires à l'accomplissement de la procédure imaginée), de même que *droit* (production d'arrangements communautaires). Au final, on peut voir dans l'aboutissement de cette séquence un échange entre les ressources *confiance* (accordée au final par le consortage, dont les craintes sont apaisées) et *droit* (à travers les arrangements adoptés et le maintien des droits subjectifs du consortage et des consorts).

²³⁹ Au sens où l'entend le droit suisse (i.e. en lien avec la commune d'origine).

Séquence 2

La seconde séquence tourne autour de la demande de soutien financier adressée par la commune de Mase à l'Office des améliorations foncières, sur la base de l'aOcSA. Cette séquence voit, au fur et à mesure de la procédure qui a suivi, intervenir toute une série d'acteurs dont la configuration et les principales stratégies d'activation (en gras) sont résumées au sein du triangle ci-dessous :

Figure 28 : C₃ T₅₀ Crêta, configuration d'acteurs et stratégies d'activation au cours de la séquence 2



Source : propre illustration

Un constat qui s'impose d'emblée est celui de l'absence du consortage. Incapables d'inscrire leur mobilisation au service d'une stratégie durable, les consorts se sont en effet totalement effacés une fois la garantie du maintien de leurs droits d'eau obtenue. Ils et elles ne pèseront plus sur le processus de remise en eau du bisse, pas plus que sur son exploitation subséquente. Quant à la Société de développement (et, plus largement, à l'ensemble des milieux touristiques), quoiqu'ils constituent les bénéficiaires finaux principaux du projet soumis à subventionnement, ils se maintiennent dans la position effacée qui était la leur durant la première séquence, continuant toutefois à soutenir les démarches de la commune.

Celle-ci demeure, dès lors, l'acteur central. Par sa demande de subsides et en se déclarant maître d'ouvrage²⁴⁰, elle se positionne comme un *groupe cible* de la politique publique d'améliorations structurelles (conformément à l'art. 7 al. 1 lit. b), dont elle cherche à se prévaloir pour obtenir un soutien étatique. A nouveau, la stratégie poursuivie constitue une activation qui s'apparente toutefois plus à un *détournement* qu'à une concrétisation. Il ressort en effet de l'ensemble des entretiens réalisés, ainsi que de la chronologie et du contexte général du projet (cf. figure récapitulative 26), que les objectifs initiaux sont clairement liés à une volonté de développement touristique du village. La composante agricole se greffe davantage parce qu'elle représente la condition indispensable pour obtenir des subventions qu'en raison d'une volonté réelle de mettre en place, dans l'immédiat, un système d'irrigation performant. Celui-ci est supposé arriver dans un second temps, à travers une

²⁴⁰ Décision du CMB du 15 février 2000, qui ne suscite aucune réaction du consortage.

amélioration intégrale des structures agricoles qui ne verra toutefois jamais le jour. De l'avis de plusieurs personnes interrogées, les infrastructures secondaires mises en place se révèlent dans ce contexte peu satisfaisantes, se contentant d'amener l'eau à l'extrémité supérieure des zones desservies sans se préoccuper des possibilités d'irrigation en aval voire, dans certains cas (Mayen des Praz), alimentant des zones où les besoins seraient inexistantes en raison du type d'exploitation pratiquée. Le fait que les infrastructures ne permettent au final l'irrigation que d'une dizaine d'hectares (et encore, en partie grâce à des investissements privés) sur les 58 envisagés contribue à assoir cette qualification de *détournement* : alors que la part agricole devrait demeurer prépondérante, elle est dans le cas présent clairement accessoire.

Ces craintes, certain-e-s ont bien tenté de les exprimer en amont, à l'image du rapporteur du FSP qui relaie dans son rapport ce « *manque de communication* » et ces « *attentes* » non entendues. Il faut toutefois dire que les exploitant-e-s – que la stratégie de la commune place, en caricaturant, dans une position de quasi *tiers perdants*, alors que les milieux agricoles devraient théoriquement faire figure de *bénéficiaires finaux* – adoptent une attitude plutôt spectatrice, ne s'opposant en particulier jamais formellement (par ex. lors de la mise à l'enquête du projet). C'est en cela que je vois dans leur comportement une stratégie de *passivité*, subie dans la mesure où elle résulte principalement d'une dotation défavorable en ressources d'action : faible soutien politique, isolement au sein de la communauté locale, temps et ressources financières perçues comme insuffisantes pour s'impliquer davantage. Comme dans les deux cas précédents donc, les bénéficiaires finaux (potentiels) de la politique publique sont absents au sein de la séquence analysée, ne parvenant pas à se mobiliser pour tirer le jeu dans un sens qui leur serait plus favorable.

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les réserves émises n'aient pas été prises avec le même sérieux que celles exprimées par le consortage durant la première séquence. Elles ne mènent pas les autorités communales à élaborer de stratégie pour y faire face, et n'entraînent pas non plus de proposition particulière d'échanges de ressources d'action. Au contraire, la procédure de demande de fonds suit son cours normalement, la commune ne mobilisant que les RA rendues nécessaires par les demandes spécifiques des autorités cantonales : *information* (rapports techniques qui insistent sur l'importance agricole du projet, organisation de visions locales), *temps* et *droit* (respect des étapes et contraintes juridiques telles que la mise en soumission des travaux), etc. Au sein des autorités cantonales, le projet paraît pour le surplus relativement consensuel, avec des unités administratives qui poursuivent une stratégie de concrétisation et voient, d'une manière générale, d'un bon œil la remise en eau. C'est donc au final au terme d'un processus peu conflictuel que la subvention est accordée, sous réserves des quelques conditions imposées par les différents Services au sein de leurs préavis respectifs.

3. Arrangement de régulation localisé (ARL) et impacts

Les deux processus analysés se matérialisent au sein d'arrangements qui participent, avec d'autres²⁴¹, à la mise en place de conditions favorables (sociales, financières, juridiques) à la remise en eau. Prenant des formes variées, ces arrangements récompensent pour la plupart les stratégies poursuivies par la commune, lui permettant d'aller de l'avant avec la réalisation du projet. Le tableau 9 récapitule les principales caractéristiques formelles et matérielles de ces *outputs*, de même que leurs impacts sur le comportement des acteurs :

²⁴¹ Rien que pour l'année 2000 par exemple : décision du CMB de Mase acceptant que la commune soit maître d'ouvrage (15 février 2000) ; décision de participation financière de la part de la Loterie romande (19 mai 2000) ; décision d'allocation d'un subside par le FSP (4 octobre 2000) ; etc.

Tableau 9 : C₃ Tsa Crêta, résultats des différentes séquences de jeux

		Séquence 1 (autour de l'aplanissement des oppositions du consortage)	Séquence 2 (autour de l'obtention d'un soutien financier cantonal et fédéral)
Forme des principaux outputs composant l'ARL		<p><i>Diversité d'arrangements :</i></p> <p>1. <i>communautaires :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ratement (actualisé au printemps 1998) - statuts (8 janvier 1999) <p>2. <i>mixtes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - règlement (8 janvier 1999) <p>3. <i>unilatéraux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - décisions du CMB (11 novembre 1997, 23 février 1999) - homologation par le CE (28 avril 1999) 	<p><i>actes unilatéraux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - décision préalable de l'OfAF (16 mars 1998) - décision finale du Conseil d'Etat (25 avril 2001), sur laquelle la décision de l'OFAG s'aligne (5 juillet 2001)
FOND	Fonction	<ul style="list-style-type: none"> - <i>appartenance</i> : confirme les droits des consorts (ratement) et du consortage (statuts) - <i>exploitation</i> : nouveau mode d'exploitation (règlement) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>allocation</i> : attribution de fond - <i>appartenance</i> : attribution à la commune des droits réels nécessaires à l'exécution de l'œuvre - <i>exploitation</i> : exigence quant aux infrastructures mises en place, aux usages agricoles prévus, etc.
	Rapport aux règles	<p><i>à la marge</i> (activation des art. 59 al.3 CC et 126 LACC, mais au service d'une stratégie de détournement)</p>	<p><i>mise en action / à la marge</i> (activation de l'aOcSA, mais au service d'une stratégie de détournement)</p>
Impacts		<p><i>à court terme : donnés</i> (aplanissement de l'opposition du CBTC et poursuite du projet par la commune)</p> <p><i>à long terme : absents</i> (aucun effet sur l'exploitation du bisse après la remise en eau)</p>	<p><i>à court terme : donnés</i> (versement des subsides et réalisation des travaux selon les conditions posées)</p> <p><i>à long terme : mitigés</i> (limités du point de vue des possibilités d'irrigation; importants vis-à-vis des usages touristiques)</p>

La première séquence débouche sur une série d'*outputs* qui viennent se superposer (et, dans une large mesure, se substituer) à l'arrangement de régulation localisé relatif à l'exploitation du bisse de Tsa Crêta, dont les composantes ont la particularité d'être inopérantes depuis plusieurs décennies. Pour la plupart communautaires (statuts adoptés en 1930, ratement), ces arrangements ne sont pour autant jamais tombés dans l'oubli ; ils servent au contraire de base aux revendications des consorts, devenant indirectement des obstacles à la remise en eau. Dans ce contexte, le cœur de la stratégie poursuivie par la commune consiste, à travers une *actualisation* plutôt qu'une *contestation* de cet ARL multiséculaire, à montrer aux membres du consortage que le projet envisagé ne représente pas une menace pour leurs intérêts. C'est dans cet esprit de consensus que les *outputs* listés dans le tableau 9 sont adoptés et, clairement, pas dans le but de remettre en place un modèle de gouvernance communautaire dont personne ne souhaite. Ces arrangements s'inscrivent en ce sens au service d'une stratégie de détournement des art. 59 al.3 CC et 126 LACC, dont le caractère structurant sur la forme (statuts écrits) et la procédure d'adoption (homologation) est malgré tout indéniable.

Cette interprétation est confirmée par le fait que, bien qu'ils soient toujours en vigueur et prévoient des modalités d'exploitation détaillées, les *outputs* observés n'ont pas eu d'autre impact que d'aplanir les oppositions des consorts. Pour le reste, les droits d'eau sommeillent dans les tiroirs de l'administration communale et la plupart des modalités d'exploitation prévues n'ont pas été mises en place (commission de gestion du bisse, possibilité pour les exploitants de louer les droits d'eau non consignés, etc.). Aussi bien le ratement que les statuts et le règlement s'avèrent sans influence sur le comportement des acteurs et c'est, sur le terrain, un modèle de gouvernance à dominance *publique* qui s'est progressivement imposé (financement par les impôts, entretien par un employé communal, corvées des usagers touristiques). Si les fonctions d'appropriation et d'exploitation décrites dans le tableau 9 demeurent donc théoriques, il n'en reste toutefois pas moins que, tout comme le consortium n'a jamais été dissout, ces arrangements existent formellement toujours. La question de leur portée au cas où un acteur venait à les mobiliser peut, dès lors, se poser.

La situation est différente dans la seconde séquence, au cours de laquelle les arrangements documentés prennent la forme de décisions intermédiaires (qui permettent l'ouverture de la procédure de subsides) et finales (qui, précisément, y mettent fin). Unilatérales en ce sens qu'elles émanent d'autorités politico-administratives, ces décisions n'en comprennent pas moins une dimension négociée qui s'exprime par le biais des préavis émis par les différents Services consultés. Sur le fond, les décisions du Conseil d'Etat et de l'OFAG répondent positivement à la demande de subvention déposée par la commune (*fonction d'allocation*), tout en lui attribuant les droits réels nécessaires à l'exécution de l'ouvrage (*fonction d'appartenance*) et en formulant certaines exigences quant aux infrastructures projetées (*fonction d'exploitation*) : utilisation de matériaux naturels, nombre et nature des chambres de dérivation et des conduites secondaires, emplacement des zones irriguées. Ce faisant, ces *outputs* oscillent entre *mise en action* (attribution de subsides qui, effectivement, mènent à une remise en eau) et *détournement* (puisque ladite remise en eau vise avant tout des objectifs touristiques) de la politique publique d'améliorations structurelles.

A court terme, les impacts sur le comportement des acteurs sont bien réels en ce sens que les subsides sont versés et que le projet constitue, au final, une réussite. Ils sont en revanche nettement plus mitigés sur le long terme : importants du point de vue des usages touristiques, ils demeurent limités en ce qui concerne les fonctions agricoles. Même si les infrastructures correspondent aux exigences de la décision cantonale, elles ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés : l'irrigation des terres reste, très clairement, en deçà des chiffres articulés (une dizaine d'hectares, contre les 58 – et à terme 80 – envisagés). Un tel déficit s'explique certes par le fait que le projet était conçu (et vendu) comme une étape intermédiaire dans la réalisation d'une amélioration intégrale qui ne verra jamais le jour. Toutefois, il est également évident que la remise en eau visait à répondre à un problème davantage touristique qu'agricole (*risques liés à la faible attractivité touristique du village de Mase*). C'est en grande partie pour bénéficier d'un financement public difficile à obtenir par d'autres biais (en l'absence de véritable politique touristique permettant de soutenir de telles démarches) que le second aspect a été développé (stratégie assimilée à un *détournement* de l'aOcSA).

Sans nier les apports agricoles du bisse (qui permet d'acheminer une eau qui serait sans ça absente), il semble donc que les infrastructures ne répondent pas de manière cohérente aux besoins des usagers. Quoique l'écart aux règles puisse, dès lors, être perçu plutôt négativement du point de vue de la mise en œuvre de l'aOcSA, il n'en demeure pas moins positif sous l'angle du problème formulé. Le projet de remise en eau est en effet un succès en termes de développement territorial, permettant de doter le village de Mase d'une infrastructure qui, incontestablement, a contribué à augmenter son attrait touristique.

4.3.3 Synthèse et appréciation des propositions théoriques

Plus proches du C_2 Vieux que du C_1 Printse du point de vue de leur impulsion 'bottom-up', les séquences mises en évidence par cette troisième étude de cas se déploient autour d'un *projet localisé et contesté* imaginé pour répondre à un *problème* construit autour de circonstances territorialement ancrées, liées à la faible attractivité touristique du village de Mase. Les jeux d'acteurs décrits et analysés montrent à cet égard la nécessité, pour assurer le succès de tels projets (*ici* : remise en eau d'un bisse), de mettre en œuvre des stratégies intelligentes à même d'établir des conditions financières (*ici* : obtention d'un soutien auprès de diverses entités²⁴²), foncières (*ici* : acquisition des droits réels nécessaires à l'exécution de l'ouvrage) et sociales (*ici* : aplanissement des oppositions des consorts) favorables. Le jeu essentiellement bilatéral (commune vs. consortage) observé au cours de la première séquence illustre sur ce dernier point parfaitement la capacité de blocage que peut, dans certaines circonstances, parvenir à se ménager un acteur pourtant très faible. Ainsi que le souligne Boyer (2003 : 73), il est en effet des situations où les « *acteurs [apparemment] les moins puissants bénéficient de l'institutionnalisation qui les protège des conséquences d'une évolution défavorable de leur pouvoir de négociation* ». C'est précisément le cas des consorts qui, en l'espèce, profitent de la position historiquement favorable que leur accorde le contexte institutionnel (système régulateur de la ressource bisse) pour combler un rapport de force nettement défavorable.

Les deux séquences démontrent par ailleurs toute l'importance que peut revêtir, dans la mise en place de ces conditions favorables, la capacité à *instrumentaliser* les règles générales et abstraites. L'ingéniosité de la commune de Mase est, à travers la double stratégie de *détournement* adoptée, édifiante sur ce point. La stratégie poursuivie est en effet essentielle à l'aboutissement de la remise en eau, que ce soit pour aplanir les réserves des consorts de manière consensuelle plutôt que conflictuelle (détournement des art. 50 al. 3 CC et 126ss LACC dans la *séquence 1*) ou pour obtenir les fonds nécessaires à la remise en eau (détournement de la politique publique d'amélioration structurelles dans la *séquence 2*). Il est à cet égard important de rappeler que le qualificatif de *détournement* ne doit pas être vu comme un jugement de valeur²⁴³, mais bien simplement comme le constat d'un écart entre le but de la loi et les objectifs poursuivis, montrant ce faisant toute l'ingéniosité et la créativité (institutionnelles) dont les acteurs peuvent faire preuve.

A nouveau, l'interaction entre les différentes variables endogènes identifiées (poids historique du consortage, stratégies de détournement poursuivies par la commune, passivité des milieux agricoles, etc.) paraît déterminante pour expliquer les *outputs* et les *impacts* des processus étudiés. Plus en détail, eu égard aux propositions théoriques formulées au chapitre 3, les éléments empiriques suivants peuvent être mis en évidence :

²⁴² Canton et Confédération, Fonds suisse pour le paysage (FSP), Loterie Romande.

²⁴³ Comme d'ailleurs l'ensemble des qualificatifs (concrétisation *a minima* ou *a maxima*, contournement, innovation, etc.) adossés aux stratégies des acteurs dans les deux cas précédents.

Tableau 10 : C₃ T_{sa} Crêta_a, appréciation des propositions théoriques

P₁ : Dans une situation concrète, les processus d'appropriation des règles se structurent autour d'un problème environnemental territorialement ancré et socialement construit plutôt que d'un programme politico-administratif général et abstrait.

Corroborée -> dynamique d'appropriation des règles 'par le bas'

- problème collectif (risques liés à la faible attractivité touristique du village de Mase) dont la thématization se construit autour de circonstances territorialement ancrées.
- impulsion 'bottom-up' marquée : importance, dans la structuration des séquences de jeux, du projet (remise en eau du bisse) imaginé pour répondre à ce problème.
- importance (et portée stratégique) des représentations des acteurs dans la perception de ce projet : valeur (symbolique ou économique) accordée aux droits d'eau par les consorts vs. idée que le bisse dynamisera l'offre touristique locale.
- impact marqué du contexte institutionnel, et en particulier de l'arrêté fédéral de 1991 créant le FSP : c'est en partie en réaction à cet arrêté et aux possibilités de financement qu'il laisse entrevoir que le projet de remise en eau est imaginé par la SDM et les autorités communales, qui y voient un moyen de faciliter sa réalisation.

P_{2a} : Les règles générales et abstraites constituent davantage qu'un cadre contraignant pour les acteurs, elles représentent également un faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques ; l'éventail de stratégies d'activation ne se limite, à cet égard, pas à une dichotomie entre activation et non activation, respectivement application et transgression.

Corroborée (dimension 'cadre contraignant')

- impact de l'arrêté fédéral de 1991 sur la mise à l'agenda du projet (cf. P₁) ; caractère structurant lié à l'opportunité offerte par cette arrêté (-> politique incitative, qui vise précisément à favoriser la mise en place de telles initiatives).
- impact important sur la position et la dotation en ressources d'action des acteurs : système régulateur de la ressource bisse (droit d'usage historique du CBTC, fondamental dans la séquence 1) ; aOcSA (position des acteurs durant la séquence 2, cf. figure 28).
- impact sur la forme (art. 126ss LACC -> arrangements communautaires ; aOcSA -> décisions unilatérales) et le contenu (aOcSA, fiche de coordination F 7/2) de l'ARL (cf. P_{3a}).

Corroborée (dimension 'faisceau d'opportunités')

- phénomènes de sélection de la règle en fonction des objectifs poursuivis, en particulier de la part de la commune : art. 50 al. 3 CC et 126ss LACC (séquence 1) ; politique publique d'amélioration structurelles (séquence 2).
- diversité de stratégies déployées (détournement, concrétisation, passivité), avec au centre la double stratégie de détournement de la commune de Mase.
- pas de jugement de valeur derrière la qualification de détournement, mais le constat d'une ingéniosité institutionnelle de la part de la commune.

P_{2b} : Ces stratégies d'activation se déploient dans le cadre de jeux d'acteurs marqués par des relations de pouvoir complexes.

Corroborée

- inscription au sein de rapports de force marqué par un net déséquilibre entre la commune de Mase et le consortage historique (*séquence 1*).
- importance de l'attribution historique des ressources patrimoniales et juridiques (droit d'usage du CBTC sur le bisse) pour compenser ce rapport de force nettement défavorable.
- importance des ressources d'action dans la poursuite d'une stratégie d'activation, en particulier illustrée par la *passivité subie* des agriculteurs durant la *séquence 2*.
- ingéniosité et créativité de la commune pour tenter d'atteindre ses objectifs.

P_{3a} : Les résultats de l'interaction de ces stratégies se matérialisent au sein d'arrangements entre acteurs dont l'agrégation forme un arrangement de régulation localisé.

Corroborée

- *arrangements communautaires (séquence 1) et décisions unilatérales* émanant d'autorités politico administratives fédérale et cantonale (*séquence 2*).
- dimension négociée et consentie fortement présente dans la *séquence 1* (commune consent à une actualisation pour aplanir les réserves des consorts, élaboration par une commission multipartite) et dans la *séquence 2* (circulation interne de la décision de 2001).
- *caractère discriminant* : stratégie (de détournement) de la commune récompensée, matérialisant un écart aux règles plutôt positif (vis-à-vis du problème soulevé en tous les cas).

P_{3b} : L'ARL, qu'il se situe ou non à la marge des règles générales et abstraites, revêt un effet structurant sur le comportement des acteurs (impacts).

Partiellement corroborée

- impacts à court terme bien présents (aplanissement des oppositions du consortage, versement du subside et réalisation des travaux selon les conditions posées).
- impacts long terme plus mitigés : aucun impact des arrangements communautaires sur l'exploitation du bisse remis en eau ; impacts limités des infrastructures du point des usages agricoles (moins importants que prévus).
- *toutefois*, distinction entre les impacts réellement souhaités et au service d'une stratégie spécifique (qui sont bien présents), et ceux qui ne sont que des inscriptions sur du papier.

CHAPITRE 5 COMPARAISON ET MONTEE EN GENERALITE

Les trois cas dont il est rendu compte au chapitre précédent ont révélé une richesse empirique qui a, dans une large mesure, comblé les attentes. Divers par la nature des problèmes collectifs en jeu (protection d'un écosystème aquatique, gestion des risques liés à un canal d'irrigation à ciel ouvert, développement territorial d'un village de montagne), ces cas se sont également avérés variés quant à la structure des séquences mises en évidence. Les tentatives de résolution de ces problèmes (ou, pour utiliser un vocabulaire moins fonctionnaliste, les *jeux d'acteurs déployés*) se sont inscrits dans le cadre de processus d'appropriation différant passablement, allant de la mise en œuvre d'une politique publique décidée au niveau fédéral (C_1 Printse) à des négociations menées à la marge (mais toujours à l'ombre) du contexte institutionnel (C_2 Vieux), en passant par la réalisation d'un projet localisé et contesté (C_3 Tsa Crêta). Une grande variété de configurations actorielles et de rapports de force, de stratégies d'activation des règles et d'arrangements entre acteurs sont apparus à l'analyse, dévoilant une réalité empirique complexe et difficilement saisissable en un coup d'œil.

A partir des différents constats réalisés, synthétisés au sein de figures et de tableaux jalonnant chacune des études de cas, le présent chapitre effectue un retour comparatif sur le matériel empirique récolté. Divisé en trois parties, il cherche à dégager, au moyen du cadre conceptuel développé au chapitre 2 et des propositions théoriques énoncées au chapitre 3, des régularités au sein de la diversité soulignée par les cas.

- La nature et la complexité des séquences analysées sont, tout d'abord, illustrées à travers une confrontation des observations empiriques aux catégories conceptuelles retenues (partie 5.1). Six figures synthétiques sont pour ce faire élaborées. Elles ont pour but de présenter une cartographie conceptuelle des processus d'appropriation mis en évidence, en insistant sur le caractère structurant du contexte institutionnel (*règles comme contraintes*), sur les dimensions socialement construite et territorialement ancrée du problème collectif, sur les jeux d'acteurs et les stratégies d'activation déployées (*règles comme opportunités*) et, enfin, sur les arrangements de régulation localisés et leurs impacts sur le comportement des acteurs.
- Les propositions théoriques formulées, qui permettent d'orienter la comparaison vers les éléments jugés essentiels, sont ensuite évaluées (partie 5.2). Il s'agit de dégager des tendances communes au sein de la diversité empirique, de manière à souligner les points conceptuels saillants et les mécanismes de filtrage que l'analyse vient confirmer. Sur cette base, le propos se dégage de la singularité des cas pour gagner en généralité.
- Dans une dernière partie enfin, les mécanismes de filtrage identifiés entre la règle et l'action sont rappelés (partie 5.3). Représentant autant de moments où des écarts entre l'une et l'autre sont susceptibles de se matérialiser, ils permettent de décomposer plus finement le *filtrage de la mise en œuvre* (figure 3), en assimilant les processus d'appropriation à une forme de cycle (*spécifique*) intervenant dans le cycle (*plus général*) d'une politique publique. Le chapitre conclut par une évaluation de la proposition théorique générale qui a servi de fil rouge à l'ensemble de la réflexion. Clairement corroborée, elle souligne la plus-value analytique de la notion de *stratégie d'activation*.

5.1 Retour sur la diversité des séquences analysées

La diversité empirique attendue, que la sélection de problèmes environnementaux de différentes natures et la multiplication des unités d'analyse (c'est-à-dire des séquences de jeux) avaient pour but de favoriser, s'est avérée bien présente. La richesse révélée par des études de cas pourtant relatives à un contexte géographique et institutionnel (le Valais) et à un objet de recherche (les systèmes d'irrigation composés de bisses) similaires est, ainsi, indéniable. Des jeux à plusieurs séquences ont dans chacune des situations été mis en évidence, permettant de dégager des processus aussi complexes que variés quant à leur structure, à la nature des acteurs impliqués ou aux stratégies d'activation poursuivies. Ces processus se sont déployés à des échelles et sur des périodes temporelles variables (imbrication géographique et temporelle), dans un contexte spécifique à chaque fois particulier (règles générales et abstraites structurantes, circonstances localisées) et en suivant des logiques et des trajectoires diverses par rapport aux règles (passivité, concrétisation, détournement, contournement, innovation). D'une manière volontairement générale, le portrait suivant peut être brossé des trois études de cas :

C₁ Printse : risques de disparition de l'écosystème aquatique de la Printse

Les deux processus étudiés se structurent autour de jeux essentiellement internes à l'administration cantonale, dans le cadre d'un processus de mise en œuvre 'top-down' classique d'un Etat fédéral tel que la Suisse (programmation au niveau fédéral, activités de mise en œuvre au niveau cantonal pour, *in fine*, viser un bassin versant ou un captage en particulier) ; les négociations ont lieu entre des Services dont les interprétations légales et les stratégies de *concrétisation* varient, allant même jusqu'au *contournement* dans un cas ; en l'absence de mobilisation des bénéficiaires finaux et dans un contexte de mise en œuvre compliqué, ces jeux peinent à pénétrer un échelon plus concret.

C₂ Vieux : risques d'inondation ou de glissement de terrain liés à des débordements des bisses

Ce cas traite de processus d'appropriation principalement structurés autour de circonstances territorialement ancrées (impulsion 'bottom-up'), quoique le contexte institutionnel ne soit pas sans influence (règles sur la responsabilité civile ; politique de promotion touristique) ; les quatre séquences observées se déploient au niveau local et ne tournent pas autour de l'adoption ou de la concrétisation d'une politique publique (ou d'une autre règle), mais portent sur la mise en place de solutions *ad hoc* et sur mesure (*innovation*) ; les négociations sont essentiellement bilatérales, entre deux acteurs (la commune de Nendaz et le consortage du bisse Vieux) en situation de dépendance mutuelle.

C₃ Tsa Crêta : risques liés à la faible attractivité touristique du village de Mase

Dans ce dernier cas, les processus étudiés se déploient autour d'un *projet* localisé et contesté (remise en eau d'un bisse) dont l'impulsion relève de logiques à la fois 'bottom-up' (réponse à un problème construit autour de circonstances territorialement ancrées) et 'top-down' (politique incitative visant à favoriser de telles initiatives) ; les négociations, qui impliquent des acteurs de différentes natures et de différents niveaux (consortages, Services de l'administration cantonale), gravitent autour du promoteur principal du projet (la commune de Mase) et, plus précisément, de la double stratégie de *détournement* déployées par celle-ci pour favoriser la réussite de la remise en eau.

La question se pose, face à une telle diversité, de savoir comment rendre compte de situations en apparence aussi distinctes. Qu'y a-t-il donc de commun entre des processus d'appropriation qui se structurent autour de problèmes environnementaux si différents ? Entre les stratégies de concrétisation poursuivies par des Services cantonaux qui défendent des intérêts publics antagonistes ; deux acteurs qui négocient au niveau local des aménagements des modalités d'exploitation d'un réseau d'irrigation ; et, enfin, une municipalité qui cherche à mettre en place les conditions (sociales, financières, foncières) favorables à la réussite d'un projet de développement territorial ?

C'est à ce stade que la méthode et le cadre conceptuel adoptés démontrent toute leur pertinence. L'approche développée a, en effet, offert une grille de lecture et un protocole de recherche dont la mise en application a permis d'analyser en profondeur des situations empiriques pourtant très différentes, de donner sens à des processus *a priori* aussi variés et difficilement comparables. Reposant sur trois piliers complémentaires, le cadre conceptuel élaboré s'est montré particulièrement adéquat pour décrypter les enchevêtrements complexes et hétérogènes d'évènements, de structures et de variables mis en évidence²⁴⁴ :

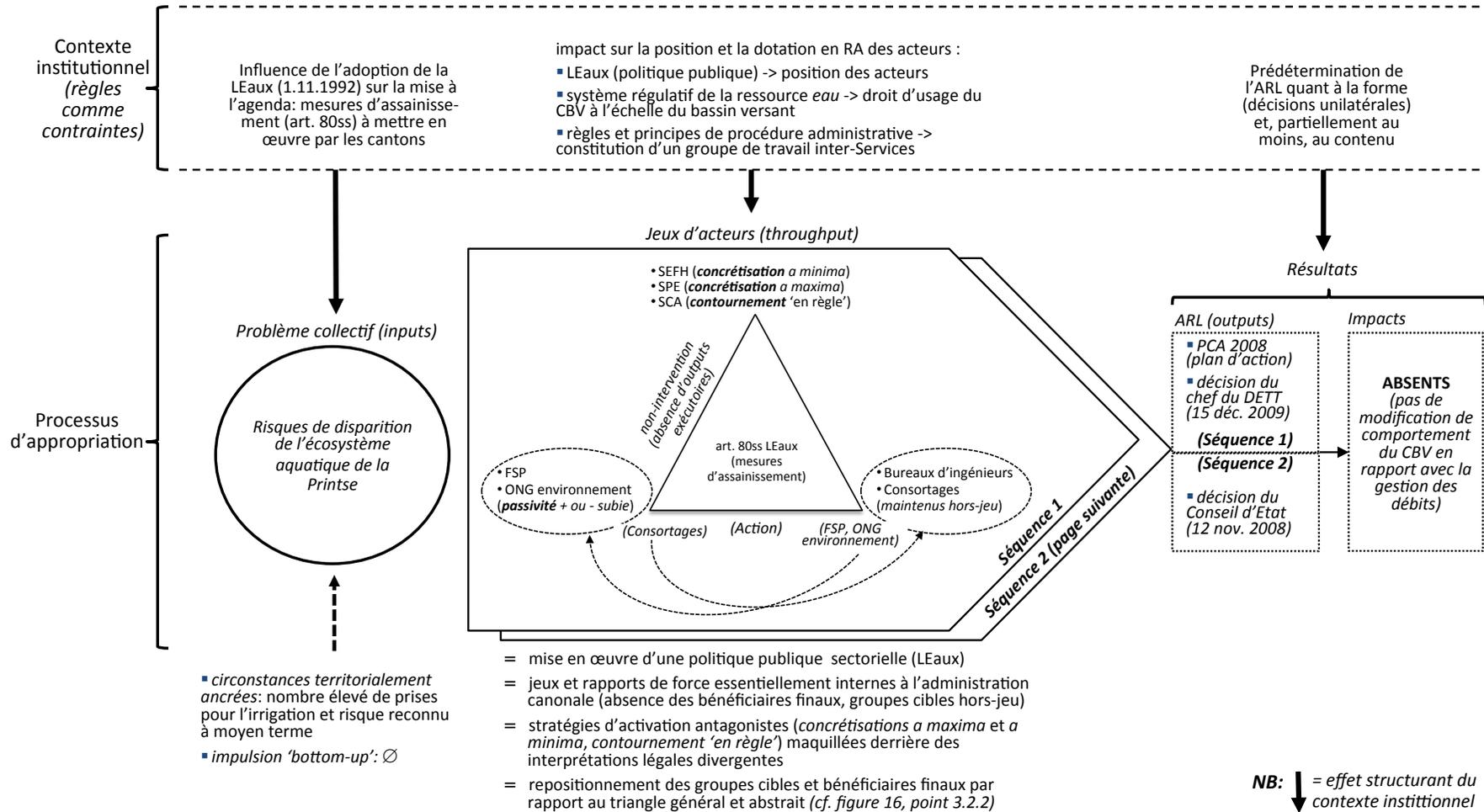
- entrant par un problème plutôt que par un *policy design* sectoriel, il permet d'intégrer pleinement la *wicked nature* des problèmes environnementaux (point 1.1.1), de même que la dimension trans-sectorielle des processus d'appropriation et la diversité des acteurs impliqués (sans stato-centrisme ou, à l'inverse, présupposé négatif quant au rôle de l'Etat) (*pilier 'bottom-up'*) ;
- refusant toute forme de déterminisme, il suppose d'intégrer le caractère contraignant du contexte institutionnel (*règles comme contraintes*) tout en considérant l'éventail d'opportunités que celui-ci offre aux acteurs (*pilier néo-institutionnaliste*) ;
- adaptant la métaphore du jeu (notamment à travers le développement d'une typologie des stratégies d'activation) et se réappropriant le concept d'arrangement de régulation localisé, il fournit des outils conceptuels essentiels pour organiser le pan 'actoriel' de l'analyse et appréhender les résultats des processus d'appropriation (*pilier centrée sur les acteurs*).

En combinant de manière convaincante ces différents éléments, l'approche proposée permet l'élaboration de véritables cartographies conceptuelles des processus étudiés. Ces dernières offrent un aperçu plus visuel que des tableaux, parfois nécessaires et utiles mais dont la lecture peut se révéler fastidieuse. Avant d'entrer dans l'évaluation des propositions théoriques formulées, les six figures qui suivent présentent donc les cartographies des différentes séquences analysées²⁴⁵ :

²⁴⁴ Pour reprendre la définition d'un *cas* telle que proposée par Ragin (2000 : 57), cité au point 3.1.2.

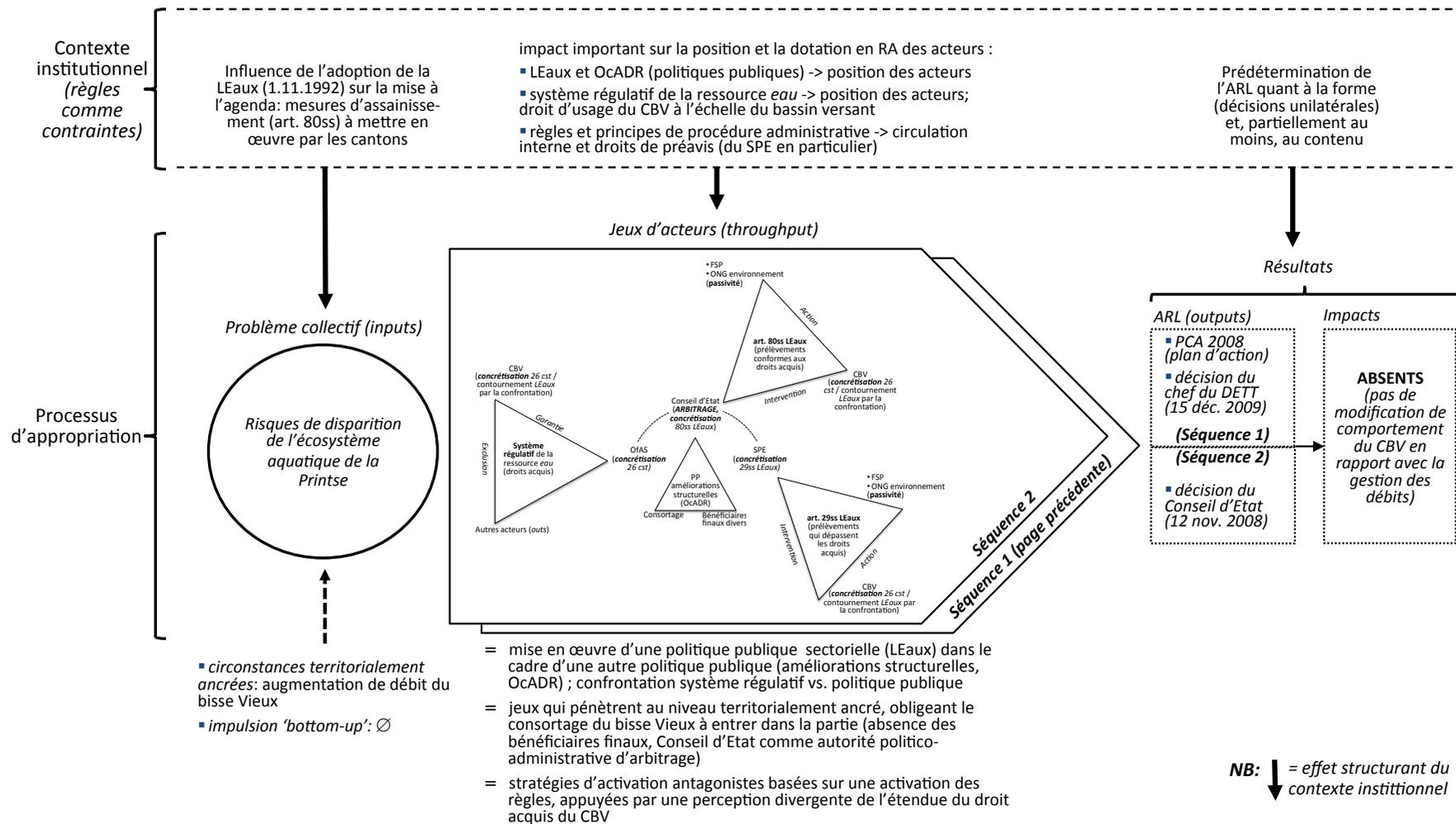
²⁴⁵ Par rapport à la représentation générale de la figure 12, les *outcomes* – à l'analyse desquels il a été renoncé en raison de la difficulté à les mesurer de manière objective – et les nombreuses *boucles de rétroaction* potentielles – qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique – ne sont pas représentés.

Figure 29 : séquence 1 du C₁ Printse, cartographie conceptuelle



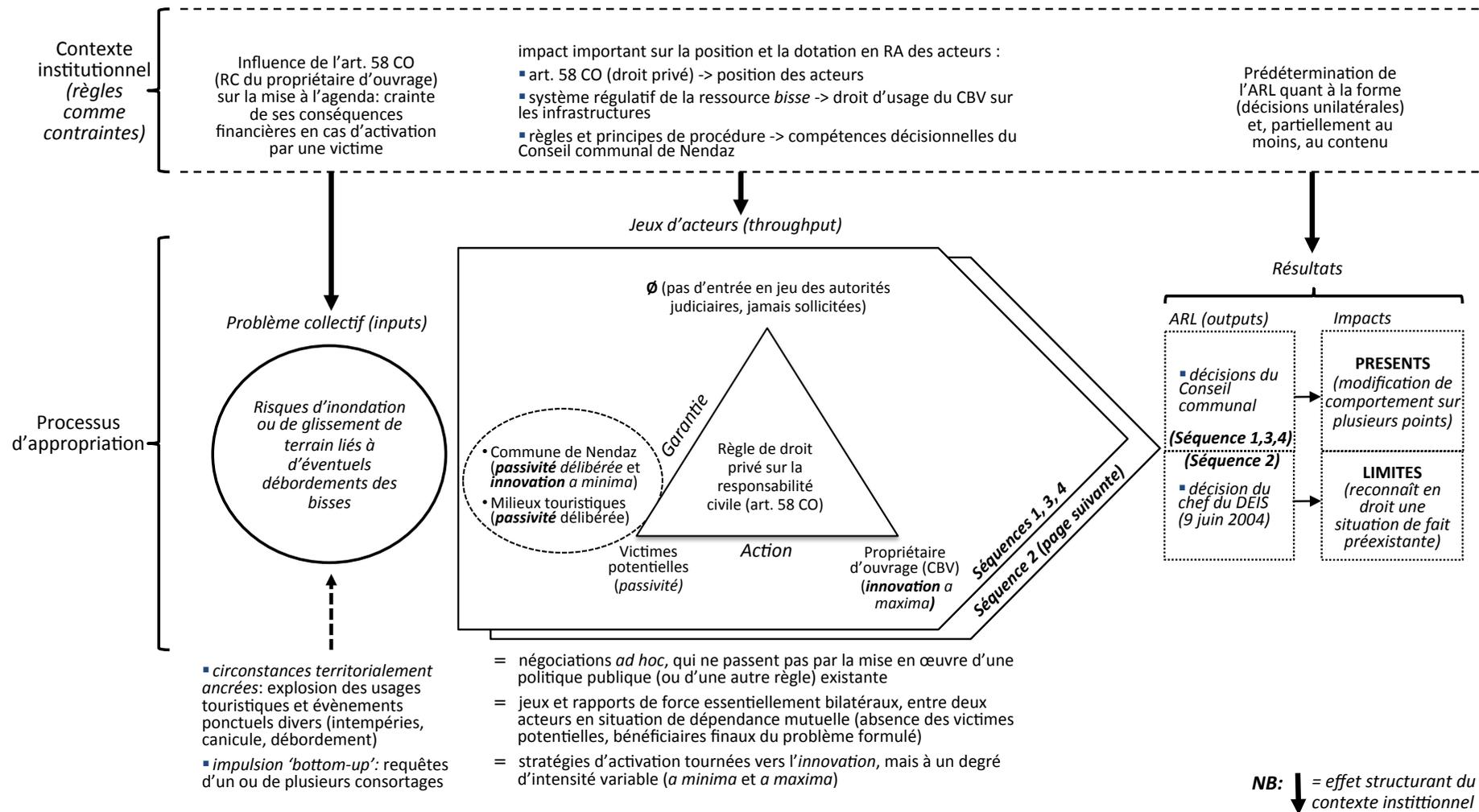
Source : propre illustration

Figure 30 : séquence 2 du C₁ Printse, cartographie conceptuelle



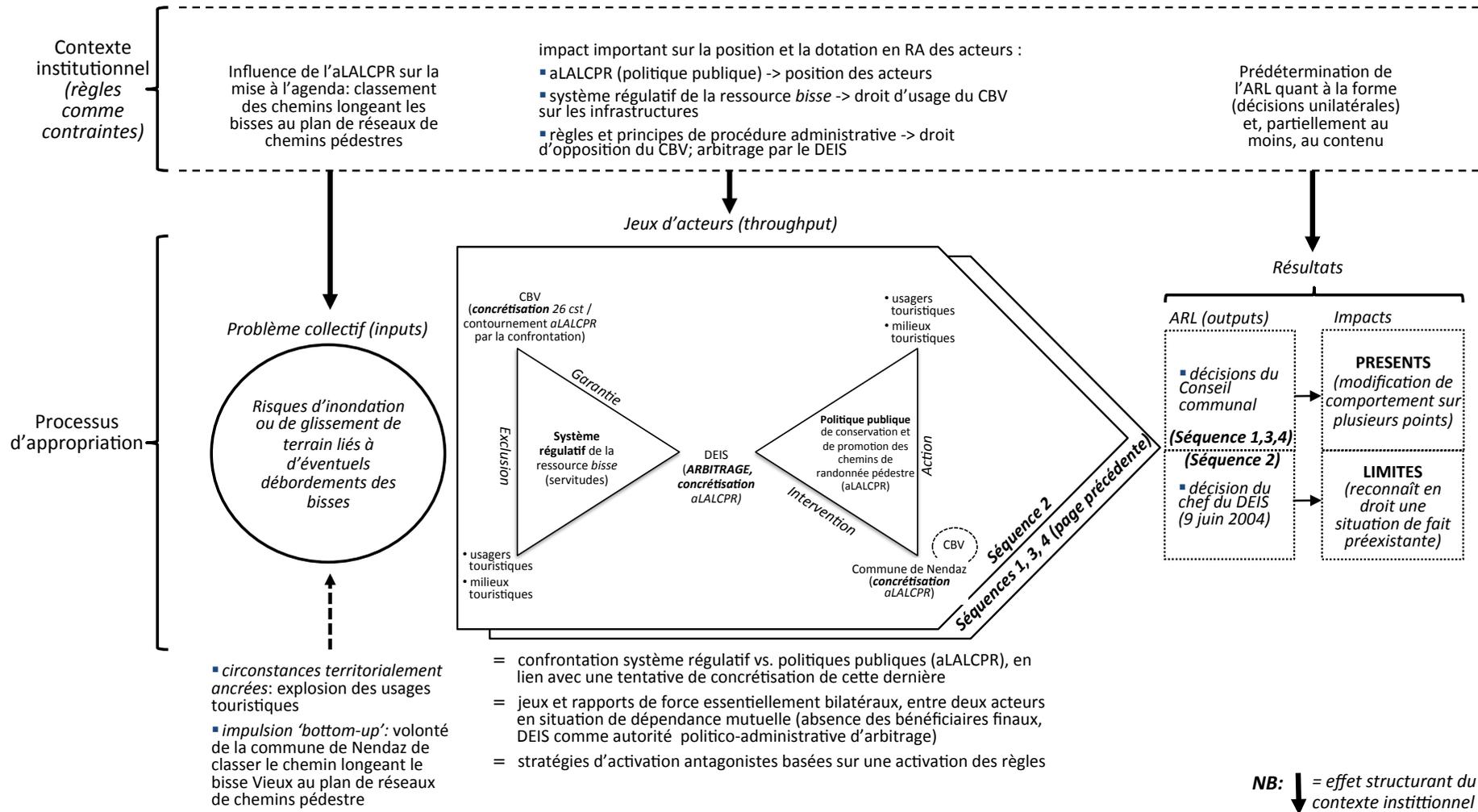
Source : propre illustration

Figure 31 : séquences 1, 3, 4 du C_2 *vieux*, cartographie conceptuelle



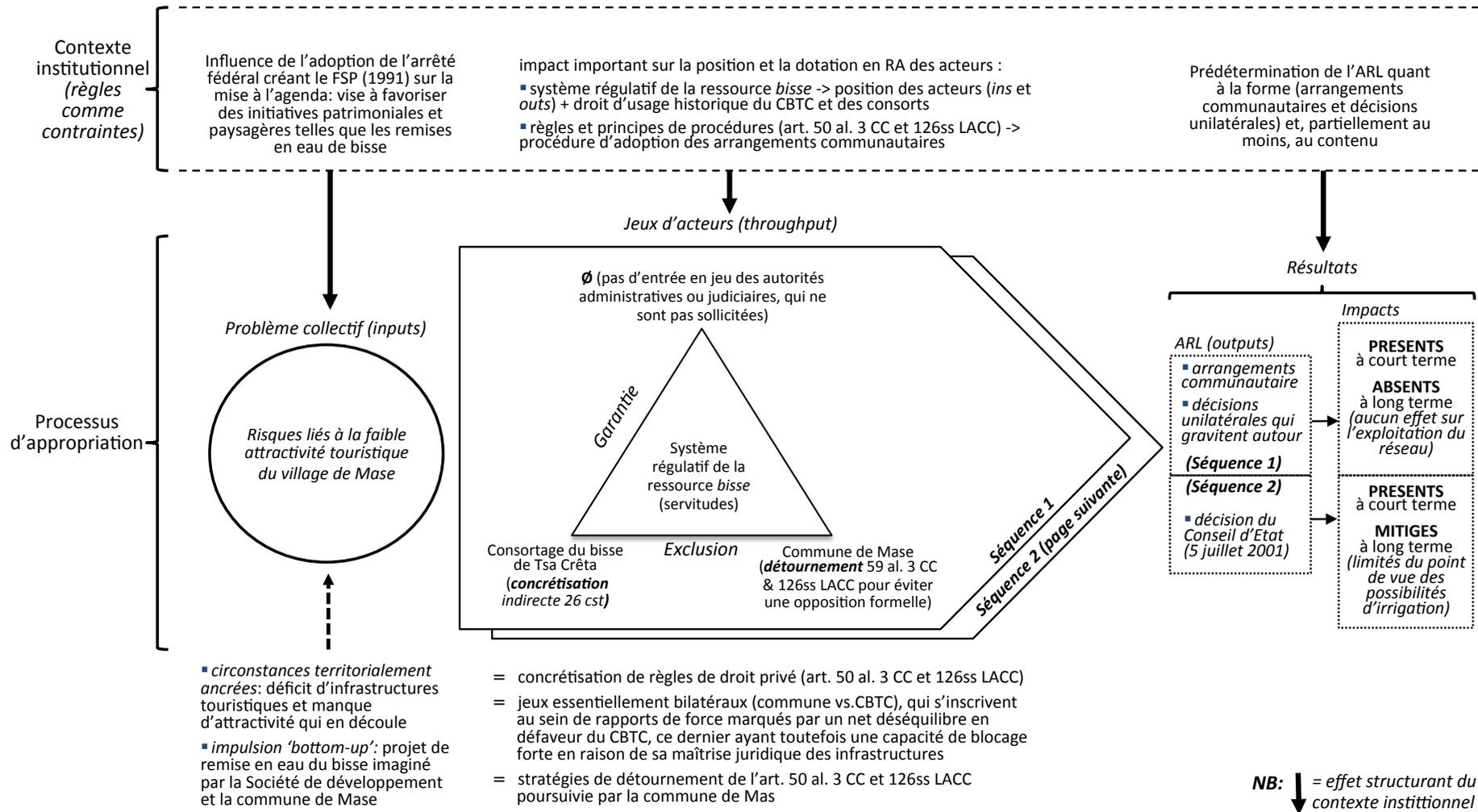
Source : propre illustration

Figure 32 : séquence 2 du C₂ Vieux, cartographie conceptuelle



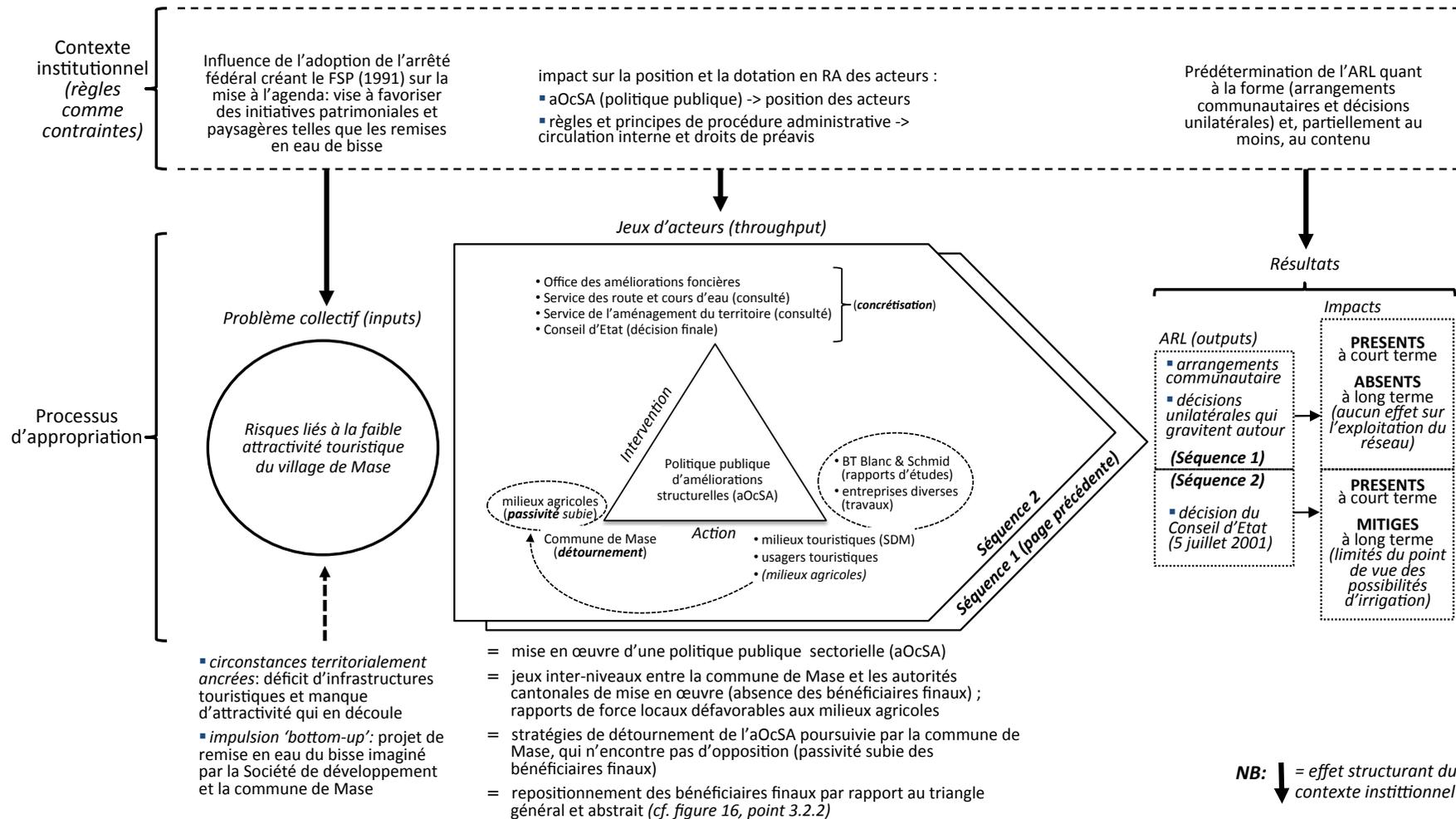
Source : propre illustration

Figure 33 : séquence 1 du C₃ Tsa Crêta, cartographie conceptuelle



Source : propre illustration

Figure 34 : séquence 2 du C₃Tsa Crêta, cartographie conceptuelle



Source : propre illustration

5.2 Retour sur les propositions théoriques spécifiques

Cette partie vise, sur la base des cartographies comparatives proposées ci-dessus et des tableaux récapitulatifs concluant chacun des rapports d'études de cas (tableaux 5, 8 et 10), à monter en généralité à travers une discussion transversale des propositions théoriques formulées au chapitre 3. Inhérentes au cadre conceptuel développé, dont elles mettent en perspective les trois piliers ('bottom-up', néo-institutionnaliste et centré sur les acteurs), ces propositions se déclinent autour des éléments constitutifs du processus d'appropriation des règles que sont les *inputs* (P_1), les variables endogènes (métaphore du jeu) et le contexte institutionnel (P_{2a} et P_{2b}) et les *résultats* (arrangement de régulation localisé et impacts, P_{3a} et P_{3b}). Cette partie rend successivement compte de l'évaluation de ces propositions et, pour chacune d'entre elles, met en évidence les points conceptuels et les mécanismes de filtrage entre la règle et l'action dont elles viennent confirmer la pertinence.

5.2.1 P_1 relative à la porte d'entrée 'bottom-up'

P_1 : *Dans une situation concrète, les processus d'appropriation des règles se structurent autour d'un problème environnemental socialement construit et territorialement ancré plutôt que d'un programme politico-administratif général et abstrait.*

Cette proposition théorique interroge la pertinence de la porte d'entrée 'bottom-up' du cadre conceptuel élaboré (cf. point 2.1.1), c'est-à-dire l'idée que ce n'est pas, sur le terrain, un programme politico-administratif sectoriel qui constitue le point de départ principal de l'action des acteurs mais bien un *problème socialement construit et territorialement ancré*. Elle apparaît, à la lumière des études de cas réalisées, nuancée sans être invalidée. Pleinement corroborée dans le C_2 Vieux et le C_3 Tsa Crêta, elle ne l'est que partiellement dans le C_1 Printse.

Dans les cas 2 et 3 en effet (voir à cet égard les cartographies conceptuelles ci-dessus), les problèmes autour desquels se structurent les processus d'appropriation s'articulent essentiellement autour de circonstances territorialement ancrées (explosion des usages touristiques et événements ponctuels dans le C_2 Vieux; déficit d'infrastructures touristiques dans le C_3 Tsa Crêta), avec une impulsion 'bottom-up' marquée (requêtes des consortages et volonté de la commune de classer le chemin qui longe le bisse Vieux au plan de réseaux de chemins pédestres dans le C_2 Vieux; développement d'un projet de remise en eau du bisse imaginé par la Société de développement et la commune de Mase dans le C_3 Tsa Crêta). Quoique l'influence du contexte institutionnel se fasse dans les deux cas ressentir (ainsi que le suppose la première facette de la P_{2a} , cf. ci-dessous), les problèmes formulés se construisent clairement au niveau individuel et concret d'un bisse ou d'un village. Ils figurent à l'agenda (politique) local et entraînent l'émergence de dynamiques d'appropriation des règles 'par le bas', à l'issue d'un processus parfois conflictuel marqué par des perceptions et des représentations divergentes des circonstances objectives. Dans le cas du bisse Vieux en particulier, la reconnaissance du problème n'est pas unanime et il n'existe pas de consensus autour de son degré d'intensité ou d'urgence, thématisé avec véhémence par les uns (CBV en particulier) et minimisé par les autres (commune et secteur touristique). Il en résulte une série d'enjeux liés à la construction sociale du problème, tendant à démontrer toute la *portée stratégique* que peut revêtir, dans une situation donnée, ce processus de mise à l'agenda locale.

La situation est, en revanche, plus nuancée dans le $C_{1\text{ Printse}}$. Dans ce cas-ci, les séquences analysées se structurent essentiellement autour d'un programme politico-administratif sectoriel lié à la protection quantitative des ressources en eau (*débits résiduels* des art. 29ss et, surtout, *mesures d'assainissement* des art. 80ss LEaux). Quoique certaines circonstances territorialement ancrées jouent également un rôle (cf. figures 29 et 30), l'impulsion principale provient de l'entrée en vigueur de ces dispositions en novembre 1992, ainsi que des activités de mise en œuvre déployées dans la foulée par les autorités politico-administratives cantonales. L'influence du contexte institutionnel est donc déterminante : on assiste à des dynamiques d'appropriation des règles 'par le haut', qui tendent à infirmer la proposition théorique formulée. En parallèle toutefois, l'étude de cas démontre également que, si l'adoption de la LEaux est certes déterminante, le texte général et abstrait de la loi ne suffit pas à imposer mécaniquement une mise à l'agenda au niveau cantonal et, encore moins, local. Il entraîne au contraire un processus conflictuel partiellement déconnecté du niveau territorialement ancré (jeux internes à l'administration cantonale, qui peinent à pénétrer un échelon plus concret), au sein duquel tout l'enjeu consiste, pour les acteurs qui souhaitent mettre en œuvre la politique publique (Service de la protection de l'environnement en particulier), à construire le problème à cet échelon. Or, loin d'être automatique et linéaire, ce processus est marqué par des divergences de vues et d'interprétations entre les différents Services de l'administration (qui défendent des intérêts publics antagonistes), de même que par une perception globalement faible de l'intensité et de l'urgence du problème. Sa reconnaissance sociale est en d'autres termes, sans réelle mobilisation des acteurs proches du terrain (bénéficiaires finaux en particulier), délicate.

En résumé donc, ce cas appelle à nuancer sans infirmer la proposition théorique formulée, c'est-à-dire sans renoncer à l'orientation 'bottom-up' plutôt que 'top-down' de l'analyse. Il s'agit certes d'une part, ainsi que le reconnaissait déjà implicitement le postulat néo-institutionnaliste, de considérer que l'impulsion des processus d'appropriation peut provenir aussi bien des niveaux 'top' (de l'adoption d'une nouvelle règle générale et abstraite, des activités de mise en œuvre d'acteurs politico-administratifs) que 'bottom' (de circonstances territorialement ancrées, d'initiatives venant d'acteurs directement concernés), le plus souvent de manière combinée. D'autre part toutefois, il n'en s'agit pas moins de continuer à accorder une attention soutenue au processus de reconnaissance sociale dont le problème doit nécessairement faire l'objet au niveau territorialement ancré. C'est en effet à ce niveau que se structure l'espace social déterminant pour l'analyse, de même que les activités des acteurs impliqués dans le jeu. L'entrée 'par le bas', c'est-à-dire par la réalité du terrain, suppose d'intégrer pleinement cette dimension sans nier les impulsions 'top-down', en percevant à la fois la diversité des règles structurantes, des acteurs engagés et des processus d'appropriation envisageables. Elle permet ce faisant d'identifier, dans le $C_{1\text{ Printse}}$, une seconde séquence dont l'essentiel se joue dans le cadre d'une autre politique publique (améliorations structurelles), qu'une perspective purement 'top-down' aurait difficilement pu mettre en évidence.

Outre l'intérêt général de cette porte d'entrée 'bottom-up', cette proposition théorique permet de confirmer trois éléments saillants qui sous-tendaient le cadre conceptuel développé :

- *l'existence d'un premier mécanisme de filtrage entre la règle et l'action*, qui suppose que la phase de mise à l'agenda qui précède la programmation générale et abstraite d'une politique publique (le *filtrage initial*, pour reprendre les termes de Knoepfel et al. 2006 : 41) doit toujours se répéter au niveau individuel et concret de l'action. Il résulte de cette nécessaire thématization au niveau territorialement ancré une instabilité dans la définition du problème, sans cesse retravaillée et remise en jeu. Ce n'est pas parce qu'un groupe aura réussi à mettre un problème collectif à l'agenda au niveau général et abstrait et, dans la foulée, obtenu l'adoption d'un programme politico-administratif (ou d'une autre règle) spécifique que la mise à l'agenda sera acquise au niveau individuel et concret.

- l'importance, au sein de ces processus de mise à l'agenda, des circonstances territorialement ancrées certes, *mais surtout des perceptions et représentations subjectives que les acteurs s'en font*. Le problème est nécessairement une construction sociale, basée sur une réalité déformée et réinterprétée. A cet égard, la conduite d'entretiens qualitatifs avec les acteurs est apparue essentielle pour mettre en évidence la manière dont ces derniers s'inscrivent au sein du monde empirique qui est le leur, en perçoivent les faits objectifs et les contingences, les contraintes et les opportunités (cf. P_{2a}).
- *la portée stratégique de la construction du problème*, qui représente un enjeu politique indissociable de rapports de force et d'interactions entre des acteurs dont, outre les perceptions et les représentations, les intérêts et les intentions diffèrent. Les interprétations des faits ne sont en ce sens pas neutres, mais mues par des objectifs qui divergent. Elles servent de registres d'argumentation à travers lesquels les acteurs cherchent à défendre une position, à appuyer certaines demandes, etc. Les jeux d'acteurs inhérents aux processus d'appropriation se déploient donc en amont déjà, au sein de processus de mise à l'agenda et de construction du problème qui relèvent, également, de jeux politiques marqués par des rapports de force entre acteurs, des relations de pouvoir et des interactions parfois conflictuelles (cf. P_{2b}).

5.2.2 P_{2a} et P_{2b} relatives au contexte institutionnel et à la métaphore du jeu

P_{2a} : *Les règles générales et abstraites constituent davantage qu'un cadre contraignant pour les acteurs, elles représentent également un faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques ; l'éventail de stratégies d'activation ne se limite, à cet égard, pas à une dichotomie entre activation et non activation, respectivement application et transgression.*

Dans la continuité du postulat néo-institutionnaliste adopté (cf. point 2.1.2), cette proposition théorique interroge le caractère structurant du contexte institutionnel (soit des règles générales et abstraites issues du droit objectif) sous deux angles, à la fois comme *contraintes* (« *cadre contraignant pour les acteurs* ») et comme *opportunités* (« *faisceau d'opportunités que ceux-ci peuvent activer à des fins stratégiques* »). C'est donc à une double évaluation qu'elle a été soumise au sein des tableaux 5, 8 et 10, relative à chacune de ces composantes.

S'agissant de la première dimension, elle s'est trouvée *corroborée* dans l'ensemble des cas, ainsi que l'illustrent bien les cartographies conceptuelles. Les flèches noires qui surplombent chacune des étapes des processus exposent précisément quelles composantes du droit objectif (i.e. quelles règles ou ensemble de règles) ont montré un caractère contraignant pour l'action des acteurs : règles générales issues du *jus* (règles et principes de procédure administrative, garantie constitutionnelle de la propriété) ; et règles plus spécifiques (*lex*) issues du droit privé (système régulateur des ressources en présence, règles sur la responsabilité civile, art. 50 al. 3 CC et 126 LACC sur l'autonomie des consorts) ou du droit public (politiques publiques de protection quantitative des eaux, d'améliorations structurelles, de conservation et de promotion des chemins de randonnée pédestre ou de protection du paysage).

Au niveau de la mise à l'agenda du problème tout d'abord (*input*), l'effet contraignant des règles générales et abstraites a été observé dans l'ensemble des cas, et ce même lorsque l'impulsion était essentiellement liée à des circonstances territorialement ancrées (cf. P₁). Déterminant dans le C₁ Printse, où c'est clairement l'adoption de la LEaux qui constitue l'élément déclencheur principal, cet effet structurant s'est également révélé présent dans le C₂ Vieux (réaction à l'art. 58 CO et aux conséquences financières qu'aurait son éventuelle activation ; influence de l'aLALCPR et de la possibilité de classer les chemins longeant les bisses au plan de réseaux de chemins pédestres) et le C₃ Tsa Crêta (ré-

action à l'adoption de l'arrêté fédéral mettant en place le FSP). Au niveau des jeux d'acteurs ensuite (*throughput*), le contexte institutionnel a dans l'ensemble des cas contribué, dans l'ensemble des cas, à structurer non seulement la configuration d'acteurs (en ciblant ou excluant certains, en obligeant d'autres à agir, etc.), mais également leurs dotations en ressources d'action, en particulier du point de vue de la *RA droit* (droits subjectifs conférés aux différents acteurs : compétences décisionnelles des autorités politico-administratives ; droits de préavis de certains Services ; droits d'opposition ou de recours dont profitent certains groupes cibles ou bénéficiaires finaux ; droits d'usage historiques des consortages). Le constat est, enfin, le même au niveau des arrangements de régulation localisés (*output*). Aussi bien la forme (décisions unilatérales communales ou cantonales, arrangements communautaires) que, dans une certaine mesure au moins, le fond de ces ARL se sont révélés prédéterminés par certaines règles issues du contexte institutionnel.

En résumé, la reconnaissance de la capacité des acteurs à adopter un comportement actif par rapport aux règles, à jouer avec ces dernières en saisissant les opportunités qu'elles leur offrent (proposition qui sous-tend l'ensemble de la réflexion et dont traite la seconde composante de cette P_{2a}) n'enlève en rien la nécessité de prendre en compte le caractère contraignant du contexte institutionnel. De manière plus ou moins diffuse et approfondie, celui-ci contribue à façonner les préférences et les perceptions des acteurs, à organiser les rapports de force et les relations de pouvoir, à faire de certaines observations des 'donnés' susceptibles de devenir, au niveau territorialement ancré, des enjeux d'action collective.

La seconde dimension de cette proposition théorique (règles comme 'faisceau d'opportunités') est également *corroborée* par les études de cas réalisées. Dans l'ensemble des séquences de jeux, les acteurs ont effectivement déployé des comportements que l'on peut, d'après la conceptualisation proposée au point 2.2.1, qualifier de *stratégiques* en ce sens qu'ils sont à la fois : *intentionnels* mais pas au service d'objectifs 'rationnellement' ou clairement définis ; *sélectifs* quant à la règle et aux modalités d'activation retenues ; *dynamiques* et en adaptation constante (à l'évolution de leurs objectifs, de leur perception du contexte institutionnel, du comportement de leurs adversaires) ; intrinsèquement *relationnels*, c'est-à-dire s'inscrivant au sein de rapports de force et de relations de pouvoir ; et, enfin, *contextualisés* sans être prédéterminés. Le tableau 11 offre un aperçu de la manière dont ces éléments constitutifs se sont, plus précisément, déclinés au sein des processus d'appropriation analysés.

Tableau 11 : récapitulatif des stratégies d'activation poursuivies

acteur menant une stratégie intentionnelle	... sélective	... dynamique	... relationnelle	... contextualisée
C₁ Printse (deux séquences, configurations essentiellement internes à l'administration cantonale)					
Service de l'agriculture (SCA)	préserver la position favorable des consortages d'irrigation dans les arbitrages au niveau de la ressource eau	tend vers le contournement 'en règle' (art. 80 LEaux)	<i>stratégie stable</i>	<p><u>Séquence 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - entrée en interaction au sein (et, pour le SCA, hors) du groupe inter-Services chargé d'élaborer le PCA 2008 - interaction de stratégies de concrétisation (voire de contournement) maquillées derrière des interprétations légales divergentes - inscription dans le cadre de relations de pouvoir internes à l'administration cantonale valaisanne, au sein desquelles la RA <i>soutien politique</i> (défavorable au SPE) joue un rôle primordial <p><u>Séquence 2</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - confrontation « système régulateur (ressource eau) vs. politique publique (LEaux) » dans le cadre du projet de réfection du bisse Vieux (soit d'une autre politique publique sectorielle) 	<ul style="list-style-type: none"> - stratégies inscrites dans le contexte plus général de la mise en œuvre des art. 29ss et 80ss LEaux (et, en ce sens, indissociables de l'assainissement des captages hydroélectriques) - caractère structurant des règles de procédure (circulation interne et droit de préavis du SPE dans la séquence 2) - position des acteurs prédéterminée par le cadre institutionnel (politiques publiques de protection des eaux et d'améliorations structurales, système régulateur de la ressource eau)
Service de l'énergie et des forces hydrauliques (SEFH)	atténuer les effets quantitatifs (perte de production pour les entreprises hydroélectriques) des mesures d'assainissement	tend vers la concrétisation a minima (art. 80ss LEaux)	adaptation forcée de la stratégie suite à l'ATF 139 II 28 (vers une <i>concrétisation</i> plus conforme aux exigences de la LEaux)		
Service de la protection de l'environnement (SPE)	obtenir une meilleure protection de l'écosystème aquatique des rivières latérales du canton	tend vers la concrétisation a maxima (art. 80ss LEaux) <i>puis (séquence 2) la concrétisation</i> (art. 29 LEaux)	tentative de porter le jeu sur un terrain perçu comme plus favorable à la réalisation de ses objectifs		
Consortage du bisse Vieux (CBV, groupe cible)	garantir la couverture des besoins (fluctuants) de ses membres en eau d'irrigation	passivité délibérée <i>puis (séquence 2) concrétisation</i> (art. 26 cst) / contournement par la confrontation (LEaux)	entrée en jeu forcée par l'évolution de la stratégie poursuivie par le SPE		
FSP, ONG environnement (bénéficiaires finaux)	obtenir une meilleure protection de l'écosystème aquatique des rivières latérales du canton	passivité plus ou moins délibérée (focus sur les captages hydroélectriques)	<i>stratégie stable</i>		
Conseil d'Etat	arbitrage dans la séquence 2 <i>(pour le surplus, stratégie pas investiguée en détail)</i>				

acteur menant une stratégie ...	... intentionnelle	... sélective	... dynamique	... relationnelle	... contextualisée
C₂ vieux (quatre séquences, configuration essentiellement bilatérale et locale)					
<p>Consortage du bisse Vieux (CBV, représenté par son comité)</p> <p>(ponctuellement soutenu par d'autres consortages)</p>	<p>atténuer les effets de l'intensification des usages touristiques (charge de travail et risques accrus) & prévenir les conséquences financières (responsabilité civile) que pourrait avoir un débordement</p>	<p>innovation a maxima accompagnée dans la séquence 2 d'une concrétisation (art. 26 cst) / contournement par la confrontation (aLALCPR)</p>	<p>stratégie constante quant à son rapport aux règles (<i>innovation</i>), mais sans cesse renouvelée du point de vue de son objet (c'est-à-dire des innovations revendiquées)</p>	<p><u>Séquence 1, 3, 4</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - entrée en interaction autour de requêtes formulées par le CBV, selon un modèle similaire : <ul style="list-style-type: none"> i. requête (exagérée) du consortage (-> innovation a maxima) ii. phase de négociation et de temporisation (-> passivité délibérée) iii. concessions de la part de la commune (-> innovation a minima) - inscription au sein de rapports de force essentiellement bilatéraux, marqués par une relation de dépendance mutuelle entre le CBV et la commune <p><u>Séquence 2</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - confrontation « système régulateur (ressource bisse) vs. politique publique (aLALCPR) » dans le cadre du classement du chemin pédestre longeant le bisse Vieux - rapports de force similaires à la séquence 1 	<ul style="list-style-type: none"> - importance de l'art. 58 CO, qui conditionne une bonne part de la stratégie du CBV (requêtes relatives à la responsabilité civile) - caractère structurant des règles de procédure (compétences décisionnelles de la commune, droit d'opposition du CBV dans la séquence 2) - position des acteurs prédéterminée par le cadre institutionnel (art. 58 CO, politique publique de promotion des chemins de randonnée pédestre)
<p>Autorités communales de Nendaz</p> <p>(soutenues par les milieux touristiques)</p>	<p>maintenir une exploitation communautaire du bisse & développer les usages touristiques de la ressource</p>	<p>passivité délibérée et innovation a minima accompagnées dans la séquence 2 d'une concrétisation (aLALCPR)</p>	<p>stratégie qui oscille en permanence entre la <i>passivité délibérée</i> (tergiversation, temporisation) et l'<i>innovation a minima</i> (allant partiellement dans le sens du consortage)</p>		
<p>DEIS</p>	<p>arbitrage dans la séquence 2 (pour le surplus, stratégie pas investiguée en détail)</p>				

acteur menant une stratégie ...	... intentionnelle	... sélective	... dynamique	... relationnelle	... contextualisée
C₃ Tsa Crêta (deux séquences, avec la commune de Mase comme acteur central)					
Commune de Mase <i>(soutenue par les milieux touristiques, en particulier la Société de développement)</i>	mettre en place des conditions (sociales et financières en particulier) favorables à la remise en eau du bisse de Tsa Crêta, dans l'objectif plus général d'augmenter l'attractivité touristique du village de Mase	détournement (art. 59 al.3 CC et 126ss LACC) <i>puis (séquence 2)</i> détournement (aOcSA)	stratégies et règles activées adaptées en fonction des objectifs spécifiques poursuivis (acceptabilité sociale du projet dans la séquence 1, financement dans la séquence 2)	<u>Séquence 1</u> - entrée en interaction suite aux réserves émises par les membres du CBTC - volonté de bâtir des interactions consensuelles plutôt que conflictuelles - inscription au sein de rapports de force marqués par un net déséquilibre en défaveur du CBTC, ce dernier ayant toutefois une capacité de blocage forte en raison de sa maîtrise juridique des infrastructures	- importance de l'arrêté fédéral mettant en place le FSP, qui participe à l'impulsion initiale du projet (politique publique qui vise à favoriser de telles initiatives) - caractère structurant des règles de procédure (procédure d'adoption des arrangements communautaires dans la séquence 1, de la décision de subventionnement dans la séquence 2) - position des acteurs prédéterminée par le cadre institutionnel (système régulateur de la ressource bisse, politique publique d'améliorations structurelles)
Consortage du bisse de Tsa Crêta (CBTC)	préserver l'existence du consortage et la reconnaissance des droits d'eau de ses membres	concrétisation indirecte (art. 26 cst) <i>puis (séquence 2)</i> passivité subie (incapacité à inscrire une stratégie sur le long terme)	retrait du jeu une fois les objectifs poursuivis perçus comme atteints	<u>Séquence 2</u> - entrée en interaction dans le cadre de la mise en œuvre de l'aOcSA - inscription au sein de rapports de force marqués par un net déséquilibre en défaveur des milieux agricoles	
Milieux agricoles <i>(plus que deux exploitations à titre principal)</i>	garantir l'intérêt agricole du bisse remis en eau	passivité subie (dotation défavorable en ressources d'action)	<i>stable</i>		
Services cantonaux	concrétisation aOcSA dans la séquence 2 <i>(pour le surplus, stratégie pas investiguée en détail)</i>				

Ce tableau illustre la manière dont les acteurs font des *stratégies d'activation des règles* un élément central de leur comportement. Aussi contraignantes puissent-elles être sous certains angles, ces règles représentent bel et bien, en parallèle, de véritables opportunités dont ils peuvent se saisir à des fins stratégiques. A cet égard, la concrétisation (c'est-à-dire la mise en œuvre) ne constitue qu'une possibilité parmi d'autres d'activer le droit, à laquelle s'opposent des stratégies aussi variées que la passivité, le détournement, le contournement ou l'innovation. Dans chacun des cas, les acteurs ont ainsi su faire preuve d'une grande ingéniosité quant à la sélection de la règle et des modalités d'activation qui leur semblaient les mieux à même de servir leurs objectifs. La pertinence de la typologie développée au point 2.2.2 apparaît en ce sens confirmée par l'analyse empirique, les labels retenus s'étant révélés particulièrement utiles pour qualifier et comparer ces comportements stratégiques dans une perspective analytique plutôt que normative. Dans le détail :

Passivité : La passivité est identifiée comme un premier type de positionnement stratégique face au droit, qui consiste en une *absence* d'activation. Envisagé sur un continuum qui va de la passivité *délibérée* à la passivité *subie*, ce comportement a été mis en évidence de manière transversale au sein des processus analysés : de la passivité délibérée du consortage du bisse Vieux (séquence 1 du C₁ Printse) ou de la commune de Nendaz (séquence 1,3,4 du C₂ Vieux) à celle largement subie du consortage du bisse de Tsa Crêta et des milieux agricoles (séquence 2 du C₃ Tsa Crêta) ; en passant par le cas intermédiaire des bénéficiaires finaux dans le C₁ Printse, où la passivité est plus ou moins délibérée (ou subie) en ce sens que le choix de focaliser leurs actions sur un type de captages (hydroélectriques) plutôt qu'un autre (agricoles) est en partie contraint par une dotation limitée en ressources d'action. Il est dans ce contexte intéressant de constater le caractère récurrent d'une telle stratégie chez les bénéficiaires finaux, dont la passivité le plus souvent subie représente une constante au sein des processus analysés : ces derniers ne peuvent, en raison d'une dotation souvent défavorable en ressources d'action, pas nécessairement adopter le positionnement qui servirait *a priori* le plus directement leurs objectifs. En entrant en interaction avec les autres stratégies déployées, le comportement de ces acteurs constitue, malgré leur apparente inactivité, un élément potentiellement déterminant pour expliquer l'issue du jeu : en laissant le champ libre à certains acteurs ou en ne venant pas en soutenir d'autres, il contribue à tirer dans un certain sens le contenu de l'ARL. La passivité revêt en ce sens, au même titre que les autres stratégies, un intérêt analytique à part entière.

Concrétisation : La concrétisation constitue, dans une perspective binaire, l'alternative logique à la passivité, le positionnement stratégique par lequel un acteur va chercher à *activer* une règle au plus près de sa lettre, de l'esprit dans lequel elle a été formulée. Des comportements de ce type ont été observés dans l'ensemble des cas, tantôt comme une fin en soi (c'est-à-dire dans un objectif de mise en œuvre), tantôt au service (ou en parallèle à) d'autres stratégies telles que le *contournement* (par la confrontation, cf. ci-dessous) ou l'*innovation* (séquence 2 du C₂ Vieux). Les stratégies observées autour de la mise en œuvre des art. 80ss LEaux dans le C₁ Printse illustrent à cet égard bien la manière dont ces dernières ne convergent pas nécessairement, même lorsqu'elles sont déployées par des acteurs politico-administratifs qui prétendent poursuivre des objectifs de concrétisation : les processus analysés mettent en évidence un degré d'intensité variable, suivant que l'acteur cherche à minimiser (concrétisation *a minima* du SEFH) ou, au contraire, maximiser (concrétisation *a maxima* du SPE) les effets de la mise en œuvre ; dans le cas du SCA, la concrétisation s'apparente même à un *contournement* 'en règle', le Service refusant toute forme d'application des art. 80ss LEaux aux prélèvements pour l'irrigation.

Même dans un processus prétendument classique ('top-down'), il ressort donc clairement que la mise en œuvre ne constitue pas une position unique et sans équivoque. Elle implique au contraire un foisonnement d'intérêts publics qui se traduisent par une diversité de stratégies, maquillées derrière des interprétations légales divergentes dont certaines franchissent parfois la limite (lorsque l'interprétation retenue s'éloigne, comme dans le cas du SCA, sensiblement de l'interprétation dominante). Les labels retenus ne doivent en ce sens pas être vus comme des jugements de valeur, mais bien comme des tentatives de mettre en exergue la manière dont se déploient, au sein même de l'Etat, des comportements et des rapports de force complexes qui contribuent au final à expliquer les écarts entre la règle et l'action.

Détournement : Ce positionnement consiste à instrumentaliser une règle, c'est-à-dire à l'activer non pas dans un but de concrétisation mais à des fins pour lesquelles elle n'est pas prévue. Un tel comportement a effectivement été observé dans le C_{3 Tsa Crêta}, au sein duquel il constitue la pierre angulaire de la stratégie déployée par la commune de Mase. Pour mettre en place des conditions favorables au projet de remise en eau du bisse, cet acteur va dans chacune des séquences analysées chercher à détourner la règle qui lui paraît la plus appropriée : les art. 50 al. 3 CC et 126 LACC dans la séquence 1, pour rassurer les consorts et créer un consensus autour du projet (soit dans un but différent de l'esprit de ces dispositions, qui visent à favoriser le maintien d'un modèle de gouvernance communautaire) ; et l'aOcSA dans la séquence 2, pour financer en tant qu'amélioration structurelle une infrastructure dont la destination se veut essentiellement touristique (soit dans un but différent de l'esprit de cette politique publique, qui vise à soutenir des réalisations revêtant un intérêt agricole prépondérant). Cette capacité à instrumentaliser les règles, à les détourner de leur esprit pour servir d'autres objectifs, s'est révélée essentielle à la réussite du projet, contribuant de manière déterminante à l'acceptation sociale et au financement de celui-ci. Ce constat souligne bien toute l'ingéniosité (institutionnelle) dont peut faire preuve un acteur dans la sélection de la règle et des modalités d'activation qui lui paraîtront les mieux à même de soutenir ses objectifs.

Contournement : Le contournement se définit comme la stratégie à travers laquelle un acteur va plus ou moins frontalement et ouvertement résister à l'application du droit, c'est-à-dire s'opposer à une concrétisation perçue comme contraire à ses intérêts. Ne relevant pas nécessairement de la transgression, ce positionnement peut passer par la confrontation d'une règle alternative voire, dans certains cas, rester 'en règle'. Ces deux types de comportement ont été mis en évidence par les séquences analysées. Le premier s'est révélé crucial dans le cadre des configurations 'système régulateur vs. politique publique' observées dans les séquences 2 des C_{1 Printse} et C_{2 Vieux}, au sein desquelles la garantie constitutionnelle de la propriété est activée au service d'une stratégie de contournement d'une politique publique qui, dans une certaine mesure, entre en confrontation avec un droit d'usage existant (LEaux dans le premier cas ; aLALCPR dans le second). A l'issue des deux séquences, l'autorité d'arbitrage a reconnu au moins partiellement la primauté de la politique publique sur le système régulateur, quoique cela n'ait dans le C_{1 Printse} pas été suivi d'effets sur le terrain (en ce sens que le consortage n'a pas adapté son comportement, cf. P_{3b} ci-dessous). Quant au contournement 'en règle', il correspond à la stratégie poursuivie par le SCA dans la séquence 1 du C_{1 Printse} : ce Service cherche, par son interprétation restrictive des art. 80ss LEaux, à éviter une application de ces derniers aux captages agricoles, illustrant parfaitement comment une telle stratégie peut se draper derrière des interprétations juridiques qui en assurent le maintien 'en règle'. Cet exemple démontre par ailleurs qu'une logique de contournement peut être poursuivie par l'ensemble des acteurs engagés au sein du jeu (y compris par des acteurs politico-administratifs) et, dans certains cas, être 'récompensée' (c'est-à-dire sortir gagnante du jeu, cf. P_{3a}).

Innovation : Cette dernière stratégie désigne le comportement par lequel les acteurs vont chercher à promouvoir, à la marge des règles générales et abstraites, des solutions sur mesure pour répondre au problème tel qu'il s'est construit au niveau territorialement ancré. Cette stratégie a effectivement été observée dans le C₂ *Vieux*, au sein duquel elle sous-tend l'ensemble des séquences analysées. Dans ce cas en effet, la réponse au problème ne passe ni par l'adoption d'une nouvelle politique publique, ni par une stratégie de concrétisation ou de détournement d'une politique publique (ou d'une autre règle) existante, mais bien par un processus de négociation *ad hoc* qui débouche au final sur des arrangements venant compléter, à la marge, le contexte institutionnel. Comme vis-à-vis de la concrétisation (cf. ci-dessus), les processus analysés mettent en évidence un degré d'intensité variable suivant que l'acteur cherche à tirer vers des évolutions plus (innovation *a maxima*, au service d'une stratégie offensive orientée vers le changement) ou moins (innovation *a minima*, au service d'une stratégie plus défensive, orientée vers le *statu quo*) importantes. Ces processus montrent, par ailleurs, toute l'importance que revêt la mobilisation des ressources d'action dans la poursuite d'une stratégie qui a la particularité de ne pas reposer sur l'activation d'une règle. Cette capacité à mobiliser et à combiner de manière créative les ressources disponibles s'est, dans l'ensemble des séquences, révélée déterminante pour expliquer le succès (partiel) de la stratégie (cf. P_{2b}).

La plus-value analytique du découpage proposé est donc bien réelle. Quoique l'on soit parfois, comme attendu d'ailleurs, à la limite entre deux stratégies (par ex. dans le cas du SCA, où la frontière entre concrétisation *a minima* et contournement 'en règle' est ténue), la typologie permet de formaliser toute une série de déclinaisons intermédiaires entre activation (application) et inactivation (transgression) de la règle. Elle contribue à mettre en évidence un répertoire très fin de jeux d'acteurs, qui voient ces derniers combiner, affiner et renouveler sans cesse leurs stratégies pour les adapter aux contingences (perçues) de leur environnement, aux évolutions de leurs objectifs ou aux comportements de leurs partenaires ou adversaires dans le jeu. Ces déclinaisons viennent, ce faisant, souligner la créativité et la persévérance dont les acteurs peuvent faire preuve dans la sélection de la règle et des modalités d'activation qui leur paraissent, d'après leur connaissance (limitée) du contexte institutionnel et du jeu en tant que tel, les plus appropriés. En entrant en interaction au sein d'un espace social déterminé, les différentes stratégies d'activation déployées se révèlent par ailleurs essentielles pour expliquer, avec d'autres variables (configuration d'acteurs et dotation en ressources d'action, caractère contraignant du contexte institutionnel), l'issue du jeu, c'est-à-dire le contenu de l'arrangement de régulation localisé (cf. P_{3a}). Leur potentiel explicatif apparaît en ce sens intéressant.

Cette proposition P_{2a} permet donc, en guise de synthèse intermédiaire, de confirmer deux éléments placés au cœur du cadre conceptuel développé :

- *la double dimension structurante du contexte institutionnel (règles générales et abstraites issues du droit objectif)*, à la fois comme cadre contraignant et comme faisceau d'opportunités. Le présupposé d'une action décontextualisée constitue en ce sens, au même titre que le déterminisme institutionnel, le juridisme ou le fétichisme de la règle, un leurre qu'il s'agit de déconstruire. Conformément au postulat néo-institutionnaliste adopté, l'analyste qui entend saisir en profondeur une situation sociale se doit de bâtir, sinon une connaissance exhaustive (longue et délicate à obtenir) de l'ensemble du contexte institutionnel, tout au moins une solide représentation de ses composantes principales aux yeux des acteurs engagés. La méthodologie adoptée, qualitative et centrée sur les cas, a indéniablement contribué à un tel objectif, permettant de déployer la profondeur d'analyse nécessaire.

- *la plus-value analytique et le potentiel explicatif de la notion de stratégies d'activation des règles* (intentionnelles, sélectives, dynamiques, relationnelles et contextualisées) et de la typologie développée pour en rendre compte (passivité, concrétisation, détournement, contournement, innovation). De la mise en évidence de ces comportements résulte un deuxième mécanisme de filtrage entre la règle et l'action (*filtrage d'ajustement* subséquent au *filtrage initial* mis en évidence par la P₁), lié à cette variable endogène au processus d'appropriation : toutes les règles ne font pas nécessairement l'objet de stratégies de concrétisation et leur appropriation constitue au contraire un jeu politique complexe, au sein duquel entrent en interaction un éventail varié de positionnements stratégiques. C'est précisément de ces jeux dont traite la proposition théorique suivante.

P_{2b} : *Ces stratégies d'activation se déploient dans le cadre de jeux d'acteurs marqués par des relations de pouvoir complexes.*

Cette proposition théorique interroge plus en profondeur la pertinence de la métaphore du *jeu* (point 2.1.3), dont les stratégies d'activation déclinées ci-dessus constituent l'une des trois composantes – les deux autres étant la configuration d'acteurs et leur dotation respective en ressources d'action. Comme la précédente, cette proposition apparaît dans une large mesure *corroborée* par l'analyse empirique, qui vient souligner tout l'intérêt d'un schéma explicatif centré sur les acteurs et, ce faisant, confirmer la pertinence du filtrage d'ajustement mentionné ci-dessus. Dans l'ensemble des cas, les stratégies d'activation observées se sont déployées au sein de configurations d'acteurs et de rapports de force variés, qui démontrent l'extrême diversité des structures de jeu envisageables. Les différents triangles représentés au cœur des cartographies conceptuelles en attestent d'ailleurs visuellement. Dans leurs grandes lignes (voir chacun des rapports d'études de cas pour des analyses plus détaillées), ces séquences de jeux se structurent de la manière suivante.

Dans le C₁ *Printse*, le jeu tourne autour de la mise en œuvre des mesures d'assainissement de la LEaux (art. 80ss) dans le bassin versant de la Printse. Il s'inscrit dans le cadre de rapports de force internes à l'appareil politico-administratif cantonal (absence des bénéficiaires finaux et, dans un premier temps, des groupes cibles), au sein desquels la ressource *majoritaire* s'avère déterminante. Parmi les stratégies poursuivies en effet, toutes ne bénéficient pas du même soutien politique. Certaines correspondent à la vision défendue dans le canton (concrétisation *a minima* du SEFH) alors que d'autres se retrouvent isolées et peu soutenues (concrétisation *a maxima* du SPE). D'autres encore (contournement 'en règle' du SCA) profitent indirectement d'un contexte de mise en œuvre compliqué – priorité politique faible, moyens à disposition restreints, divergences d'interprétations entre les Services, absence des bénéficiaires finaux. Dans ce contexte et malgré l'adoption de plusieurs *outputs* intermédiaires (mesures d'assainissement du PCA 2008 en particulier), aucune décision finale n'est rendue au cours de la première séquence. Dans la seconde en revanche, le SPE parvient à tirer profit d'un contexte légèrement plus favorable – réfection du bisse Vieux, incertitudes autour du droit d'eau du CBV (i.e. autour de la ressource *cognitive*), droit de préavis dont il dispose dans le cadre de la politiques publiques d'améliorations structurelles (RA *droit*) – pour bousculer le jeu en le portant sur le terrain des art. 29ss LEaux. Il oblige ce faisant le consortium du bisse Vieux à entrer dans la partie et, surtout, le Conseil d'Etat à rendre un arbitrage qui vient donner un caractère exécutoire aux mesures d'assainissement du PCA 2008 (débit résiduel à respecter et coordination accrue avec les autres consortiums). Il obtient donc par ce biais une décision qui récompense, sur le papier en tous les cas, sa stratégie (cf. P_{3a}).

La situation est totalement différente dans le C₂ *Vieux*, où le rapport de force est essentiellement bilatéral et se déploie au niveau local. Il se caractérise par une situation de dépendance mutuelle entre d'un côté le consortium du bisse Vieux (qui ne peut plus fonctionner sans un soutien communal ma-

tériel et financier), et de l'autre la commune de Nendaz (qui veut à tout prix éviter une disparition des consortages, ces derniers détenant des ressources – *cognitives* et *interactives* notamment – essentielles à l'exploitation des infrastructures). Dans ce cadre, le consortage fait preuve d'une grande ingéniosité en mobilisant, combinant et échangeant de manière sans cesse renouvelée les RA à sa disposition pour obtenir des concessions : bonne gestion du timing (mobilisation intelligente de la RA *temps*) et réactivité de son comité (RA *organisation*) ; maîtrise des infrastructures et usage mesuré de la RA *force* (menace, arrêt d'exploitation temporaire) ; etc. Les séquences analysées illustrent en ce sens bien comment la combinaison créative de ressources d'action parfois inattendues peut, dans certains cas, venir compenser un rapport de force pas nécessairement favorable, voire atteindre de meilleurs résultats que des RA plus classiques (*droit* en particulier). La séquence 2 démontre, sur ce point, le caractère potentiellement risqué que peut revêtir la recherche d'un arbitrage (mobilisation d'un droit d'opposition), attitude frontale à travers laquelle un acteur prend le risque de tout perdre : cette séquence constitue, en effet, la seule où le consortage n'obtient aucune concession de la part de la commune.

Dans le C₃ T_{sa} Crêta enfin, les deux séquences s'inscrivent au sein de rapports de force marqués par un net déséquilibre, avec dans les deux cas un acteur qui apparaît dans une position nettement défavorable par rapport à leur adversaire dans le jeu (commune de Mase) : le consortage dans la première ; et les milieux agricoles dans la seconde. Si, dans ce dernier cas, ce rapport de force laisse le champ libre aux autorités communales (en raison de la passivité subie des milieux agricoles, pourtant bénéficiaires finaux de la politique publique d'améliorations structurelles), il en va différemment au cours de la première séquence. Profitant de la position historiquement favorable que lui accorde le contexte institutionnel, le consortage refuse de soutenir la remise en eau (mobilisation négative de la RA *confiance*) en invoquant le droit subjectif que lui garantit le système régulateur de la ressource *bisse* (mobilisation indirecte des RA *droit* et *infrastructures*, dans la mesure où le CBTC ne sollicite pas formellement d'arbitrage mais se contente de manifester certaines réserves). Par cette attitude proactive, il va susciter la crainte d'un tel arbitrage sans en prendre le risque, poussant la commune à l'intégrer aux réflexions menées et, surtout, à chercher une stratégie pour éviter la contestation – soit pour obtenir cette RA *confiance*, à travers un détournement des art. 50 al. 3 CC et 126ss LACC (cf. P_{2a} ci-dessus). Cette séquence illustre parfaitement la capacité de blocage que peut, dans certaines circonstances, parvenir à se ménager un acteur pourtant très faible.

On voit donc bien, à la lumière de ces différentes séquences, comment les stratégies d'activation des règles entrent en interaction au sein de jeux d'acteurs complexes, marqués par des relations de pouvoir, des configurations d'acteurs et des combinaisons de ressources d'action qui varient. Cette proposition théorique permet, en sus de confirmer la présence du deuxième mécanisme de filtrage mis en évidence (*filtrage d'ajustement*), de souligner trois nouveaux éléments qui viennent asseoir la pertinence du cadre conceptuel développé :

- *la diversité des acteurs engagés dans le jeu*, qui ne se limitent pas aux autorités politico-administratives de mise en œuvre mais recourent un éventail bien plus large (ainsi que le suggèrent les approches citées au point 1.1.1). Loin d'être absents (Services de l'administration, autorités communales), les acteurs publics ne détiennent toutefois pas le monopole de l'action déployée au sein des processus d'appropriation. Ils s'inscrivent au contraire dans des configurations d'acteurs plus vastes, dont les jeux internes à l'administration et les logiques d'intervention publiques ne constituent qu'une modalité parfois, mais pas nécessairement, centrale. L'absence des bénéficiaires finaux (stratégie de passivité souvent subie) forme par ailleurs un constat récurrent, qui contribue à expliquer la mise en œuvre délicate de certaines politiques publiques (LEaux dans le C₁ Printse ; aOCSA dans le C₃ T_{sa} Crêta).

- *l'importance des rapports de force* et, partant, de la dimension *politics* de l'analyse. Confirmant la position épistémologique retenue (relevant d'un *very unbalanced pluralism*, voir Hill 2005 : 50), les séquences analysées mettent en évidence à la fois l'existence de sources de pouvoir multiples et le caractère inégalitaire de sa répartition. A cet égard, la typologie des ressources d'action (reprise de Knoepfel et al. 2006) s'est révélée particulièrement utile pour appréhender non seulement cette répartition inégalitaire mais, surtout, la manière dont chaque acteur mobilise dans une situation concrète la portion de pouvoir dont il dispose.
- *la créativité et l'ingéniosité dont les acteurs ont su faire preuve* dans la mobilisation de ressources d'action parfois inattendues comme dans la poursuite des stratégies d'activation (cf. P_{2a}). La question se pose d'ailleurs de savoir si cette *ingéniosité (créativité) stratégique et institutionnelle* ne constitue pas – au côté des motivations, intérêts et objectifs – une caractéristique fondamentale de l'acteur, que l'on pourrait définir comme la capacité de bricolage dont ceux-ci peuvent faire preuve aussi bien dans la mobilisation et la combinaison de leurs ressources d'action que dans les comportements stratégiques déployés face aux règles. Cette créativité apparaît en effet cruciale à la lumière des études de cas réalisées, permettant à certains acteurs (SPE, CBV, commune de Mase) d'obtenir des résultats intéressants en dépit de positions pas nécessairement favorables au sein des rapports de force identifiés.

5.2.3 P_{3a} et P_{3b} relatives à l'ARL et aux *impacts*

P_{3a} : *Les résultats de l'interaction de ces stratégies se matérialisent au sein d'arrangements entre acteurs dont l'agrégation forme un arrangement de régulation localisé (ARL).*

Cette proposition théorique s'intéresse aux *outputs* des processus d'appropriation des règles. Elle interroge le concept d'arrangement de régulation localisé (ARL), retenu pour appréhender les résultats des processus d'appropriation sur un mode plus ouvert que ne le fait habituellement l'analyse des politiques publiques. Un ARL se définit comme une agrégation de décisions unilatérales, contrats bilatéraux et autres formes d'arrangements entre acteurs qui, pour une période limitée dans le temps, matérialisent sur le terrain la ou les stratégie(s) d'activation victorieuse(s) et déterminent ce faisant les gagnants et les perdants du jeu. Les tableaux 4, 7 et 9 ont, pour chacune des études de cas, mis en évidence la présence d'éléments attestant de la constitution de tels ARL, tendant à *corroborer* la proposition théorique formulée. D'une manière générale, il semble que la pertinence du concept soit appuyée par le travail de terrain, aussi bien quant à la forme (avec certaines précautions) que quant au fond.

Sur la forme, les séquences analysées débouchent sur des arrangements qui relèvent soit de décisions unilatérales (cantonales ou communales ; administratives ou politiques ; plus ou moins formalisées), soit d'arrangements communautaires (statuts et raterments dans la séquence 1 du C₃ T_{sa} Crêta) ; aucune ne met en revanche en évidence d'accords négociés et consentis (contrats bilatéraux ou ententes plus informelles). Malgré leur caractère formellement *unilatéral* toutefois, les décisions identifiées n'en revêtent pas moins une dimension *négociée* et *consentie* fortement présente. Issues de processus complexes, elles ne sont pas adoptées en vase-clos mais font suite à de véritables phases de négociations : exprimées par l'intermédiaire de préavis et d'oppositions menant à des adaptations de leur contenu (dans le cas des décisions administratives cantonales, cf. tableau 12) ; sous la forme d'échanges de courriers et de points de vue, de séances de coordination et de demandes de clarification (dans le cas des décisions prises par le Conseil communal de Nendaz dans le C₂ Vieux). Ces arrangements peuvent au final être vus comme autant de *compromis* par lesquels les autorités politico-administratives acceptent (ou non) de céder à certaines demandes, c'est-à-dire de récompenser certaines stratégies. Leur dimension unilatérale apparaît, en ce sens, fortement relativisée.

Le caractère absolu de la typologie proposée au point 2.2.3 (actes unilatéraux émanant du secteur public, accords négociés et consentis, arrangements communautaires) ne doit dès lors pas être surestimé. Plutôt qu'à des ensembles clairement délimités, les trois groupes correspondent à des catégories relatives que l'essor des régulations publiques négociées, de même que l'apparition de logiques de contractualisation qui se développent sous couvert d'une unilatéralité formellement conservée, ont contribué à brouiller (Chevallier 2005). Il en va en particulier ainsi de la distinction entre *acte unilatéral* et *accord négocié et consenti*, qui s'inscrit désormais sur une *échelle de continuité* au sein de laquelle apparaissent toute une série de catégories hybrides. A tel point que la *décision* ne constitue parfois plus que l'enveloppe formelle d'un accord qui, par la nature largement négociée de son contenu, relève dans les faits du *contrat*.

Les règles et principes de procédure administrative, qu'ils soient issus du *jus* ou repris dans des lois spécifiques (*lex*), revêtent une importance considérable dans la construction de ce caractère négocié. Les phases de circulation interne et de mise à l'enquête publique forment, en particulier, deux *moments* auxquels différents acteurs (internes ou externes à l'administration) se voient attribuer la possibilité de suspendre un processus pour tenter d'obtenir certains aménagements. Véritable droit subjectif dont les Services de l'administration peuvent se prévaloir, le droit de préavis représente à cet égard un instrument de mise en œuvre particulièrement intéressant. Mis au service d'une stratégie de concrétisation *au cas par cas*, il constitue un mécanisme de *dé-sectorialisation* de l'action publique permettant la mise en dialogue les politiques publiques. Dans les cas étudiés par exemple, les préavis émis par le SAT ou le SPE dans le cadre de procédures liées à la politique publique d'améliorations structurelles ont permis à ces Services d'atteindre des résultats positifs eu égard à la politique sectorielle qu'ils défendent, que ce soit l'aménagement du territoire ou la protection des eaux. Une comparaison de la procédure d'adoption des décisions cantonales de 2008 (séquence 2 du C₁ Printse) et de 2001 (séquence 2 du C₃ Tsa Crêta), toutes deux prises dans le cadre de cette politique publique d'améliorations structurelles, vient appuyer ce propos (cf. tableau 12).

Tableau 12 : procédure administrative, un aperçu comparatif

	C ₁ Printse, séquence 2	C ₃ Tsa Crêta, séquence 2
Impulsion initiale	Requête préalable déposée le 30 mai 2005 par le consortage du bisse Vieux (acteur agricole)	Requête préalable déposée le 19 nov. 1997 par la commune de Mase (impulsion des milieux touristiques)
Examen préalable et élaboration du projet	Décision de principe favorable de l'OfAS et élaboration du projet (étude détaillée d'août 2007)	Décision de principe favorable de l'OfAF et élaboration du projet (rapport définitif de juillet et décembre 1999)
Circulation interne	<ul style="list-style-type: none"> - préavis positif du SAT, sous réserve de la réduction des tronçons sous tuyau et de l'usage de matériaux naturels et traditionnels - préavis positif du SFP, sous réserve du maintien de la valeur esthétique - <i>demande de complément</i> de la part du SPE : étendue du droit acquis du CBV et éventuelle soumission aux art. 29ss LEaux (débits résiduels) 	<ul style="list-style-type: none"> - préavis positif du SRCE, sous réserve que le débit soit limité à 20 l/s (pour des raisons de sécurité) - préavis positif du SAT, sous réserve de la réduction des tronçons sous tuyau et de l'usage de matériaux naturels et traditionnels
Mise à l'enquête publique	Aucune opposition	Craintes exprimées en amont par les milieux agricoles, mais aucune opposition formellement déposée

Adaptations	- conditions formulées par le SAT et le FSP intégrées - prise en compte partielle du préavis du SPE, à travers le rappel des mesures d'assainissement (débit résiduel et coordination accrue entre les consortages)	- conditions formulées par le SRCE et le SAT intégrées - <i>en revanche</i> , pas de prise en compte des craintes exprimées par les milieux agricoles
Décision + recours	Décision du Conseil d'Etat du 12 novembre 2008 accordant le subventionnement ; absence de recours	Décision du Conseil d'Etat du 25 avril 2001 accordant le subventionnement ; absence de recours
Impacts (cf. P_{3b})	<i>nuls</i> vis-à-vis des mesures d'assainissement	<i>très limités</i> vis-à-vis des usages agricoles

Quant au fond (aspect matériel), les arrangements de régulation localisés partagent un caractère éminemment discriminant, ne conduisant manifestement pas à une amélioration de la situation pour l'ensemble des participants au jeu. Au-delà d'une lecture fonctionnaliste (fonctions d'allocation, d'appartenance, d'exploitation et d'arbitrage qu'ils remplissent), les ARL représentent de véritables *compromis institutionnels*, appelés à trancher entre des stratégies antagonistes (cf. P_{2a}) ou des usages concurrents (écoservice vs. captages pour l'irrigation ; usages touristiques vs. fonction agricole du bisse ; etc.). Même s'ils comprennent toujours une part négociée, ils privilégient nécessairement certains acteurs, récompensant partiellement ou totalement l'une ou l'autre des stratégies poursuivies : ici la stratégie de contournement poursuivie par le SCA (en raison de l'absence d'impacts de la décision de 2008), là la logique d'innovation défendue par le consortage du bisse Vieux ou, là encore, les détournements successifs de la commune de Mase.

Ce faisant, les ARL articulent les règles les unes par rapport aux autres, matérialisant un écart qui peut être perçu aussi bien positivement que négativement (*l'implementation gap* n'est, pour faire écho aux études de la mise en œuvre, pas forcément négatif). A noter que la forme des arrangements ne joue à cet égard aucun rôle et qu'une décision unilatérale qui, sur le papier, constitue un acte de mise en œuvre peut parfaitement mener à une situation de détournement ou de contournement (voir par ex. la décision de 2001 dans le tableau ci-dessus). Il s'agit, dans tous les cas, de garder à l'esprit que l'appréciation normative de cet écart n'est pas absolue ; elle peut toujours être nuancée en fonction du point de vue ou de l'intérêt public considéré. Ainsi l'échec de la mise en œuvre des mesures d'assainissement constitue-t-il, du point de vue d'autres intérêts publics (agriculture, production d'hydro-électricité), un écart plutôt positif dans le C_{1 Printse} ; dans le même ordre d'idée, la stratégie de détournement récompensée dans le C_{3 Tsa Crêta} peut être vue à la fois positivement (du point de vue des usagers touristiques) ou négativement (du point de vue des usagers agricoles). Dans la perspective retenue ici, centrée sur la résolution de problèmes environnementaux, l'écart observé au sein des cas doit être évalué de la manière suivante :

C_{1 Printse} : risques de disparition de l'écosystème aquatique de la Printse

Sur le papier, absence d'écart et mise en action des mesures d'assainissement de la LEaux (débits résiduel et exigences de coordination de la décision de 2008) ; sur le terrain toutefois, *écart négatif* en raison de l'absence d'impacts sur le comportement des acteurs (cf. P_{3b} ci-dessous).

C₂ Vieux : risques d'inondation ou de glissement de terrain liés à des débordements des bisses

Sur le papier comme sur le terrain, *écart clairement positif* en ce sens que les arrangements observés mettent en place des solutions qui s'inscrivent à la marge d'un contexte institutionnel lacunaire, dépassant ou adaptant ce qui est prévu pour faire face de manière plus appropriée aux risques soulevés.

C₃ Tsa Crêta : risques liés à la faible attractivité du village de Mase

Sur le papier comme sur le terrain, *écart plutôt positif* en ce sens que les arrangements observés, quoiqu'ils détournent certaines règles de leur esprit, permettent effectivement de favoriser la réussite du projet imaginé pour améliorer l'attractivité touristique du village (succès en termes de développement territorial).

En résumé et compte tenu de ces différentes observations, l'évaluation de la proposition théorique P_{3a} permet de souligner les éléments suivants par rapport au concept d'ARL :

- *l'importance de la dimension négociée et consentie des arrangements mis en évidence*, et ce quelle que soit leur forme. Cette observation vient relativiser le caractère absolu des catégories identifiées (décisions unilatérales, accords négociés et consentis, arrangements communautaires), dont l'intérêt analytique consiste surtout à souligner les formes parfois inattendues que peut revêtir l'action collective (voir à cet égard la synthèse que proposait la figure 11, dont les études de cas n'ont mis en exergue qu'un échantillon limité).
- *la dimension nécessairement discriminante que revêtent les ARL*, appelés à trancher entre des stratégies antagonistes ou des usages concurrents, c'est-à-dire à privilégier certains acteurs au détriment d'autres. Par ce caractère discriminant, les ARL matérialisent sur le terrain les *résultats* de l'interaction des stratégies d'activation déployées et représentent, en ce sens, une manifestation tangible (formelle ou informelle) du *filtrage d'ajustement* mentionné auparavant. Même lorsqu'une stratégie de concrétisation aura effectivement été poursuivie, ce n'est pas forcément elle qui sera sortie gagnante du jeu – qui sera, en d'autres termes, discriminée positivement.
- *l'utilité du concept pour appréhender ces écarts par rapport aux règles*. En fonction des stratégies adoptées et 'récompensées', un ARL se situera plus ou moins à la marge des règles générales et abstraites auxquelles il est adossé. Il matérialise ce faisant un écart tangible par rapport aux règles, dont l'appréciation normative demeure toutefois toujours une question subjective qui dépend du point de vue adopté ou de l'intérêt public défendu.

P_{3b} : L'ARL, qu'il se situe ou non à la marge des règles générales et abstraites, revêt un effet structurant sur le comportement des acteurs (impacts).

Cette proposition théorique interroge les *impacts* des arrangements de régulation localisés. Selon ses termes, les acteurs sont réputés adapter leurs pratiques aux arrangements qui composent l'ARL peu importe si ces derniers mettent les règles en action où s'inscrivent à la marge (écart positif ou négatif, cf. P_{3a} ci-dessus). Formulée comme telle, la relation apparaît toutefois trop linéaire et se retrouve *en partie invalidée* par l'analyse empirique. Celle-ci vient, au contraire, souligner l'existence d'un troisième mécanisme de filtrage entre la règle et l'action, plus inattendu en ce sens qu'il s'inscrit en porte-à-faux avec cette dernière proposition théorique.

Corroborée dans le C_2 *Vieux*, au sein duquel les arrangements identifiés mènent effectivement à un changement de comportement chez les acteurs concernés²⁴⁶, la proposition théorique est nettement remise en cause par les autres cas. Dans le C_1 *Printse*, les différentes décisions observées n'entraînent ainsi aucune évolution de comportement de la part du consortage du bisse Vieux, qui n'adapte pas sa gestion des débits aux mesures mises en place (pas de prise en compte du débit résiduel prévu ni de coordination avec les autres consortages). La situation est légèrement différente dans le C_3 *Tsa Crêta*, où des impacts à court terme sont documentés (aplanissement des réserves émises par les consorts et versement des subsides étatiques, qui permettent au projet d'aboutir). Il en va en revanche différemment à plus long terme, où les impacts apparaissent mitigés voire inexistantes : les arrangements communautaires n'ont aucune influence sur l'exploitation du bisse remis en eau (aucun rôle pour le consortage, droits d'eau jamais invoqués sur le terrain, etc.) ; et les infrastructures mises en place n'atteignent que partiellement les objectifs agricoles fixés dans la décision de 2001, avec une irrigation pratiquée sur une dizaine d'hectares seulement (contre les 58 et, à terme, 80 envisagés).

La relation entre l'ARL et le comportement des acteurs est, par conséquent, moins mécanique que ne le laissait entendre la proposition théorique formulée. Dans le C_1 *Printse*, la décision de 2008 se retrouve en partie vidée de sa substance parce qu'elle néglige des aspects pourtant déterminants dans la régulation des comportements. Malgré un degré de précision élevé sous un angle substantiel, elle demeure en effet largement lacunaire d'un point de vue procédural : la fixation des débits résiduels n'est pas accompagnée de plus de précisions, que ce soit quant à la manière de les mesurer ou quant aux mécanismes de sanction en cas de non-respect. Il n'est dans ce contexte guère surprenant que, en l'absence de modalités concrètes de contrôle et de sanction, ces mesures ne déploient aucun effet sur le terrain, ce d'autant que l'autorité censée en surveiller la mise en œuvre (OfAS) n'a aucun intérêt à leur concrétisation. Dans le C_3 *Tsa Crêta*, ce sont plutôt les stratégies d'activation déployées en amont qui contribuent à atténuer les impacts des différents arrangements, leur substance relevant davantage de la déclaration d'intention (*détournement*) que d'une volonté réelle d'en transposer le contenu sur le terrain (*concrétisation*). Il semble ainsi qu'un *output* récompensant une stratégie de détournement (et, *a fortiori*, de contournement) n'ait pas forcément les mêmes effets qu'un autre qui aurait été adopté en lien avec une stratégie de concrétisation.

La relation entre *outputs* et *impacts* apparaît en résumé plus complexe que ne le suppose cette proposition théorique. Si la substance des ARL peut effectivement se révéler capitale pour expliquer les écarts entre un modèle de comportement supposé (*ce qui est prévu*) et le comportement effectif des acteurs (*ce qui est accompli*), il s'agit encore une fois d'éviter tout déterminisme quant au rapport entre les variables. L'influence de l'ARL sur le comportement des acteurs n'est jamais automatique mais dépend au contraire de multiples contingences, liées à son contenu (substantiel et institutionnel), à son processus d'adoption (stratégies déployées en amont) ou à d'autres éléments tels que la nature potentiellement contradictoire ou plus ou moins légitime des arrangements qui le composent. De ces contingences émerge un troisième mécanisme de filtrage entre la règle et l'action (*filtrage des impacts*), lié à ce caractère non mécanique de la relation entre ARL et comportement des acteurs. Pas envisagé comme tel au moment de la formulation de la P_{3b} , il se révèle tout aussi important que les deux précédents (*filtrage initial* et *filtrage d'ajustement*) pour saisir dans leur pleine mesure les phénomènes de filtrage intervenant tout au long des processus d'appropriation.

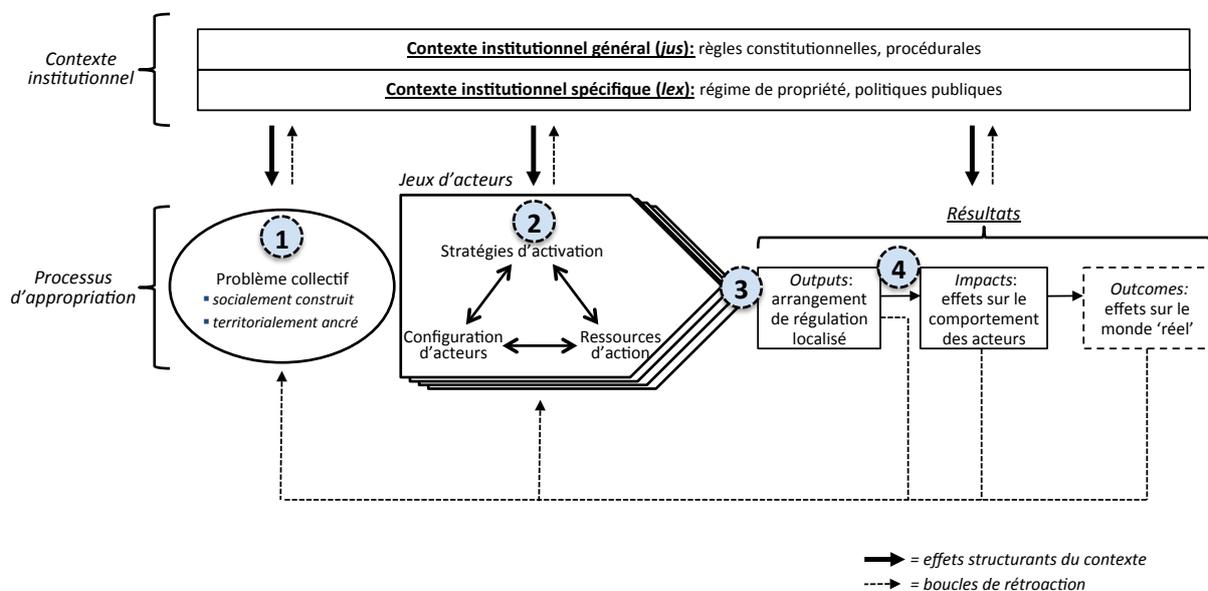
²⁴⁶ Seule la séquence 2 fait exception, mais cela n'est guère surprenant dans la mesure où la décision de classer le chemin pédestre longeant le bisse Vieux ne constitue que la reconnaissance en droit d'une situation de fait préexistante ; l'adaptation du comportement des acteurs avait, dans les faits, largement précédé la décision.

5.3 Retour sur les mécanismes de filtrage et sur la proposition théorique principale

L'analyse comparative proposée repose sur une logique en silos, visant à interroger de manière indépendante les différentes composantes du cadre conceptuel élaboré : orientation 'bottom-up' et, plus spécifiquement, construction sociale du problème au niveau territorialement ancré (P₁) ; caractère structurant du contexte institutionnel à la fois comme cadre de *contraintes* et d'*opportunités* et, dans la continuité, notion de *stratégies d'activation* (P_{2a}) ; métaphore du jeu et dimension politique (*politics*) des processus d'appropriation (P_{2b}) ; forme et fond des arrangements de régulation localisés matérialisant les résultats de ces processus (P_{3a}) ; et lien entre ces ARL et le comportement des acteurs (P_{3b}). Riche en enseignements, la comparaison a dans une large mesure confirmé la pertinence de cette approche 'bottom-up', néo-institutionnaliste et centrée sur les acteurs, aussi bien sous l'angle de la conceptualisation des variables identifiées que des relations générales esquissées entre celles-ci (en particulier : métaphore processuelle, interactions de variables endogènes et exogènes, caractère surplombant du contexte institutionnel, notions de stratégies d'activation et d'ARL).

Au fil du propos, les différentes étapes de ces processus d'appropriation se sont imposées comme autant de moments où des écarts entre la formulation générale et abstraite des règles (issues du *jus* ou de la *lex*, du droit public ou du droit privé) et la réalité du terrain sont apparus susceptibles de se matérialiser. L'identification de ces moments (cf. excursus 12) permet de décomposer le filtrage de la mise en œuvre (Knoepfel et al. 2006 : 41) en trois mécanismes plus spécifiques : le *filtrage initial*, le *filtrage d'ajustement* et le *filtrage des impacts*. La mise en évidence de ces mécanismes tend à démontrer l'existence d'un *cycle dans le cycle* (excursus 2), à travers lequel les phénomènes de filtrage intervenant dans le cadre du cycle général d'une politique publique – *filtrage initial* (mise à l'agenda) et *filtrage d'ajustement* (programmation) en particulier – se répètent au niveau individuel et concret des processus d'appropriation.

Excursus 12 : mécanismes de filtrage identifiés au fil des processus d'appropriation



Source : propre illustration

1. Le premier mécanisme de filtrage (*répétition du filtrage initial*) intervient au niveau de la mise à l'agenda, c'est-à-dire en amont du processus d'appropriation (*input*). Il suppose que la phase de construction sociale du problème (incertaine, potentiellement conflictuelle, marquée par des perceptions et des intérêts qui divergent) précédant la programmation d'une politique publique doit toujours se répéter au niveau territorialement ancré pour qu'une action collective s'engage effectivement. Cette forme de *mise à l'agenda locale* engendre une instabilité dans la définition du problème, sans cesse retravaillée et remise en jeu. Plusieurs situations sociales légalement considérées comme problématiques peinent à être thématiques comme telles (risques pour l'écosystème aquatique dans le C_{1 Printse} par ex.), alors que des problèmes peuvent émerger sans avoir été envisagés au préalable au niveau général et abstrait (risques liés à un débordement du bisse dans le C_{2 Vieux} par ex.). Ce processus de reconnaissance et de redéfinition du problème constitue un premier *moment* où des écarts entre règles et action sont susceptibles de prendre forme.

2. Le deuxième mécanisme de filtrage (*répétition du filtrage d'ajustement*) intervient au cœur des processus d'appropriation (*throughput*). Il implique que, dans une situation donnée, toutes les règles ne font pas nécessairement l'objet de stratégies de concrétisation. Leur appropriation constitue au contraire un jeu politique complexe, au sein duquel entre en interaction un éventail varié de positionnements stratégiques. À côté de la mise en œuvre, des logiques de détournement (commune de Mase dans le C_{3 Tsa Créta}) ou de contournement (SCA dans le C_{1 Printse}), mais également de passivité (bénéficiaires finaux dans la plupart des séquences analysées) ou d'innovation (consortage du bisse Vieux dans le C_{2 Vieux}) sont envisageables.

Au final, les résultats de l'interaction des différentes stratégies d'activation poursuivies se matérialisent au sein d'arrangements de régulation localisés discriminants (*outputs*). Appelés à trancher entre des stratégies antagonistes, ces derniers représentent une manifestation tangible (formelle ou informelle) de ce filtrage d'ajustement. Même lorsqu'une stratégie de concrétisation aura effectivement été poursuivie, ce n'est en clair pas fatalement elle qui sortira gagnante du jeu : ici la stratégie de contournement poursuivie par le SCA l'emporte, là la logique d'innovation défendue par le consortage du bisse Vieux ou, là encore, les détournements successifs de la commune de Mase. Les jeux politiques qui se déploient autour de ces stratégies représentent, dès lors, un deuxième *moment* où des écarts entre la règle et l'action sont susceptibles de se matérialiser.

3. Un troisième mécanisme de filtrage intervient entre les arrangements de régulation localisés (qui, donc, récompensent certaines stratégies d'activation) et le comportement des acteurs (*filtrage des impacts*). L'influence des premiers sur le second, si elle est bien réelle, n'est en effet jamais automatique. Elle dépend au contraire toujours d'un certain nombre de contingences liées au contenu de l'ARL (substantiel et institutionnel, voir par ex. la décision de 2008 dans le C_{1 Printse}), à son processus d'adoption (stratégies déployées en amont, voir par ex. la décision de 2001 dans le C_{3 Tsa Créta}) ou à d'autres éléments tels que la nature des arrangements en présence, plus ou moins contradictoires, légitimes, flexibles, etc. De ce rapport complexe entre ARL et comportement des acteurs découle un troisième *moment* où des écarts entre la règle et l'action peuvent se manifester.

En parallèle à l'identification de ces mécanismes de filtrage, le raisonnement proposé vient asseoir la pertinence de l'approche développée, aussi bien sous l'angle des impératifs théoriques identifiés au chapitre 1 (*recadrage* vers la science politique et *ouverture* vers des approches juridiques et sociologiques) que du cadre conceptuel élaboré au chapitre 2 ('bottom-up', néo-institutionnaliste et centré sur les acteurs). Sur cette base et en guise de conclusion, il s'agit de faire un pas plus loin en mettant les différentes observations réalisées au service de l'appréciation de la proposition théorique qui a servi de fil rouge à l'ensemble de la réflexion, rappelée ci-dessous :

P_{générale} : *les écarts entre les règles générales et abstraites et leur matérialisation au niveau individuel et concret ne peuvent se comprendre sans une prise en compte explicite des stratégies d'activation dont ces règles font l'objet au cours de processus politiques (politics) d'appropriation.*

Retenant l'idée de règle comme opportunité et pas seulement comme contrainte (*voir la discussion de la P_{2a}*), cette proposition identifiait les stratégies d'activation comme une variable intermédiaire déterminante pour expliquer les écarts entre les règles générales et abstraites et leur matérialisation au niveau individuel et concret. L'analyse empirique et les mécanismes de filtrage identifiés (le *filtrage d'ajustement* en particulier) ont dans une large mesure confirmé la pertinence de cette thèse, *corroborant* la proposition formulée. S'imposant comme une variable cruciale, la notion de stratégies d'activation a pleinement démontré, quoique de manière nécessairement provisoire, son potentiel explicatif. Dans l'ensemble des cas en effet, les séquences analysées se sont caractérisées par une configuration singulière de stratégies dont l'interaction a, au final, mené à des arrangements de régulation localisés discriminants, matérialisant sur le terrain un écart positif ou négatif par rapport aux règles (*voir la discussion de la P_{3a}*).

La typologie proposée (passivité, concrétisation, détournement, contournement, innovation) s'est en ce sens, avec les autres variables endogènes retenues (configuration d'acteurs et ressources d'action, *voir la discussion de la P_{2b}*), révélée essentielle pour rendre explicite la logique inhérente aux processus d'appropriation. Représentant une véritable *grammaire* des comportements actoriels, elle a contribué à mettre en évidence un répertoire très fin de jeux au cours desquels les acteurs ont combiné, affiné et renouvelé sans cesse leurs stratégies pour les adapter aux évolutions de leurs objectifs, aux contingences (perçues) de leur environnement et aux comportements de leurs partenaires ou adversaires dans le jeu. La notion de *stratégie d'activation* a, ce faisant, permis d'organiser et de systématiser une analyse actorielle souvent réduite au minimum en raison de la difficulté à en rendre compte. La plus-value qu'elle apporte à l'analyse des politiques publiques est par conséquent bien réelle, d'un point de vue aussi bien analytique (pour appréhender et catégoriser la réalité empirique) qu'explicatif (en tant que variable contribuant à expliquer les résultats des processus d'appropriation de même que, *in fine*, les écarts entre la règle et l'action).

CHAPITRE 6 PROPOS CONCLUSIFS

L'adoption d'une règle de droit n'est jamais une fin en soi. Encore faut-il, pour qu'elle déploie pleinement ses effets, que les acteurs se l'approprient, la traduisent comme une prescription qui s'impose au niveau individuel et concret de leurs interactions. Or, au même titre que son élaboration représente un jeu politique potentiellement conflictuel, ce *processus d'appropriation* forme une dynamique complexe loin d'être automatique et linéaire, émaillée de reformulations et d'arrangements, de tentatives de *jeu avec la règle* (Crozier & Friedberg 1977, Bourdieu 1990) ou d'*usage social du droit* (Lochak 1989). Tous les acteurs ne poursuivent dans ce cadre pas des objectifs de concrétisation, certains cherchant au contraire à contourner ou à instrumentaliser les règles, à atténuer leurs effets ou à favoriser la mise en place de solutions sur mesure. Il y a, clairement, une distance de la règle à l'action qui doit imposer la prudence face au juridisme, au fétichisme de la règle et aux dérives déterministes de quel bord que ce soit. Le caractère structurant du droit ne relève ni de l'évidence, ni de « *l'ordre des choses* » ; toujours hypothétique, il constitue une question empirique à trancher au cas par cas, à travers l'analyse des processus sociaux et politiques d'appropriation.

C'est que, aussi coercitive puisse-t-elle être sur le papier, une règle représente une formulation nécessairement générale et abstraite, par rapport à laquelle il est possible d'adopter aussi bien une stratégie de conformité, c'est-à-dire de mise en œuvre, que de contestation, c'est-à-dire de (re)mise en cause. Là où, pour caricaturer, l'analyse des politiques publiques ne voit qu'un processus mécanique, parsemé de *stratégies de mise en œuvre* poursuivies par des acteurs politico-administratifs, la réflexion proposée au fil de cette thèse brosse un tableau plus ouvert, mettant en évidence des processus qui impliquent un large éventail d'acteurs et voient se déployer des *stratégies d'activation* variées. Celles-ci peuvent certes relever de la concrétisation, mais également s'inscrire dans des logiques de passivité, de détournement ou de contournement voire, dans certains cas, d'innovation. Affirmer cela ne revient pas à vider la règle de sa substance, à considérer un univers d'action désincarné – celle-ci est, au contraire, toujours structurée –, mais simplement à imposer un certain « *doute méthodologique sur le poids réel de ces 'déterminants' dont on extrapole beaucoup trop facilement la capacité structurante* » (Friedberg 1997 : 28).

A cet égard, le cadre conceptuel ('bottom-up', néo-institutionnaliste et centré sur les acteurs) et la méthodologie (exploratoire, centrée sur les cas et qualitative) adoptés se sont révélés déterminants pour analyser en profondeur ces processus difficilement saisissables en un coup d'œil. Permettant « *d'aller plus loin, de ne plus simplement s'intéresser à des relations causales entre des états* », cette combinaison conceptuelle et méthodologique a fourni une série d'outils analytiques pertinents pour « *explicitement les jeux stratégiques des acteurs* » (Aubin 2007 : 229). Dans chacun des cas étudiés, l'approche développée a offert une grille de lecture et un protocole de recherche dont la mise en application a permis de rendre compte de situations pourtant très différentes, de décrypter et de rendre intelligible un enchevêtrement complexe et hétérogène d'évènements, de structures et de variables : prenant comme point de départ un problème plutôt qu'un programme politico-administratif, elle intègre la dimension trans-sectorielle des processus d'appropriation de même que la diversité des acteurs impliqués ; refusant toute forme déterminisme, elle suppose de considérer à la fois le caractère structurant du contexte institutionnel et l'éventail d'opportunités qu'il offre aux acteurs ; adoptant et adaptant la métaphore du jeu et le concept d'arrangement de régulation localisé, elle fournit une série d'outils essentiels pour organiser le pan actoriel de l'analyse, souvent réduit au minimum en raison de la difficulté à en rendre compte.

Par cette démarche conceptuelle et méthodologique, la présente thèse plaide pour une diversité d'approches à l'heure où les canons d'une recherche quantitative obsédée par la causalité, de même qu'un certain déterminisme institutionnel (Radaelli et al. 2012) et une focale sur le niveau méso (Dente 2009) tendent à coloniser la science politique. Ses apports aux études de la mise en œuvre et à certains courants plus récents de l'analyse des politiques publiques environnementales (*environmental governance*, cadre d'analyse des RIR) sont par ailleurs multiples, appelant un changement de perspective par rapport à certains penchants révélés par la revue de la littérature : tendance à exagérer le caractère structurant du *policy design* ; à privilégier ou à négliger *a priori* le rôle des acteurs étatiques ; à nier ou, tout au moins, réduire à une portion congrue la dimension politique (*politics*) des processus étudiés.

Ces enseignements théoriques et conceptuels (synthétisés sous la forme de puces émaillant le chapitre 5) s'articulent autour des trois axes retenus au chapitre premier comme autant de fils rouge implicites de la réflexion : le rôle du droit dans la structuration des comportements ; le rapport entre *politics* et *policies* ; et le potentiel explicatif de la notion de *stratégies d'activation des règles*, identifiée comme un impensé au sein de l'analyse des politiques publiques. L'exkursus ci-dessous revient synthétiquement sur chacun de ces axes.

Excursus 13 : retour sur les trois axes implicites de la réflexion

Axe 1 : rôle du droit dans la structuration des comportements des acteurs

Dans la continuité des courants juridiques et sociologiques mobilisés pour enrichir les études de la mise en œuvre, c'est l'ensemble de notre rapport au droit que la présente thèse appelle à interroger. Le cadre conceptuel développé comme les évidences empiriques accumulées invitent, très clairement, à envisager celui-ci de manière plus ouverte, incertaine et vivante que ne le font certains courants de l'analyse des politiques publiques et de la science politique. Le droit, en effet, oriente les conduites plus qu'il ne les détermine, légitime l'action plus qu'il ne la contraint, pousse vers une négociation plutôt qu'une application mécanique. Encore une fois, une telle posture ne revient pas à nier l'importance des règles comme élément structurant des comportements humains, mais à la relativiser, à l'envisager de manière plus souple et réaliste. A mi-chemin entre un juridisme exacerbé et l'illusion d'un univers d'action totalement désincarné, le droit s'impose alors aux acteurs à la fois comme *cadre contraignant* – façonnant leurs préférences et leur identité, influençant leur manière de rendre intelligible le monde qui les entoure, déterminant en partie les rapports de force au sein desquels ils s'inscrivent – et comme *faisceau d'opportunités*.

Car toute stabilisatrice des attentes qu'elle soit, une règle s'accompagne toujours d'une zone d'incertitude, d'un espace de liberté dont les acteurs pourront (ou non) se saisir. Cette marge de manœuvre est inhérente à l'idée même de règles, dont la seule existence ne suffit jamais à assurer la concrétisation et dont les impacts sur le monde réel demeurent diffus si personne n'est intéressé à en faire un usage concret. Quoique tous les acteurs ne le perçoivent pas comme tel (en raison d'un certain *habitus*, de leur rôle dans le jeu, de leur attachement au principe de légalité), le jeu avec la règle fait partie de l'idée même de règle (Bourdieu 1990) ; il en est indissociable. Plutôt que sur le mode passif de l'application et de la mise en œuvre, la présente thèse appelle dès lors à appréhender le rapport entre droit et acteur sur le mode actif de l'appropriation. C'est au sein de ces processus et non à l'extérieur que les règles jouent un rôle déterminant et acquièrent une effectivité dont découle, *in fine*, leur influence sur les comportements humains. Stratégies d'activation et jeux d'acteurs deviennent alors les éléments centraux de la réflexion, autour desquels viennent se structurer les mécanismes de fil-trage intervenant entre la règle et l'action (excursus 12).

Axe 2 : rapport entre politics et policies

De ce rapport au droit plus ouvert résulte tout l'intérêt d'adopter un schéma explicatif centré sur les acteurs, de manière à rendre compte des processus intervenant entre la règle et l'action dans toute leur complexité et, surtout, conflictualité. Action collective ne signifie pas, même une fois la règle adoptée, démarche collaborative. L'enjeu demeure au contraire politique, indissociable de luttes de pouvoir et de jeux entre acteurs inégaux. Ce *jeu* de la mise en œuvre (Bardach 1977) ou, pour reprendre le vocabulaire privilégié ici, de l'appropriation représente donc un processus indéniablement politique (*politics*), marqué par des rapports de force, des relations de pouvoir et des interactions pas toujours consensuelles.

En tant que cadre d'attention et d'interprétation (Scharpf 1997), la métaphore du jeu s'est révélée déterminante pour analyser cette dimension et, ce faisant, articuler le rapport entre *politics* et *policies*. Le contenu substantiel et institutionnel des politiques publiques est apparu façonné et réinterprété en permanence, au fil de processus de « *création normative continue et souvent circulaire* » (Lascoumes 1990 : 45). Ces jeux débouchent sur des arrangements qui s'imposent comme autant d'intermèdes entre stratégies antagonistes, de compromis institutionnels temporaires articulant les règles les unes par rapport aux autres. Dans la continuité d'une sociologie de l'action publique s'inscrivant en porte-à-faux avec les approches stato-centrées (Lascoumes et Le Galès 2007) tout en reconnaissant l'ombre immanente de l'Etat (Scharpf 1997), les études de cas ont par ailleurs mis en évidence la pluralité d'acteurs jouant un rôle au sein des processus d'appropriation – autorités de mise en œuvre ; groupes cibles, bénéficiaires ou indirectement touchés par une politique publique ; détenteurs de droits d'usage ou exclus du cercle des usagers. Loin d'être égalitaires ou équitables, le positionnement et la répartition du pouvoir entre ces acteurs sont, à leur tour, apparus prédéterminés par le contexte institutionnel et les ARL préexistants, démontrant toute la réciprocité du rapport entre *politics* et *policies* : influence des *politics* (jeux d'acteurs) sur les *policies* (contenu des politiques publiques) d'une part ; et des *policies* (politiques publiques et ARL) sur les *politics* (position et répartition du pouvoir au sein des jeux) d'autre part.

Au sein de ces jeux, le concept de ressources d'action est apparu utile pour appréhender non seulement ces rapports de force mais, surtout, la manière dont chaque acteur mobilise la portion de pouvoir dont il dispose. Par ce biais en effet, l'analyse a mis en évidence une réalité empirique multiple, au sein de laquelle se déploient des stratégies pas nécessairement fondées sur la mobilisation de ressources matérielles ou juridiques. Aussi bien la face sombre que le côté créatif des jeux d'acteurs ont, ce faisant, été soulignés. La première se traduit par des manœuvres d'intimidation, de menace et de chantage (usage mesuré de la RA *force*), par des tergiversations, temporisations et rétentions d'information (manipulation des RA *temps* et *information*) ou par la mobilisation de ressources d'action au service de procédés à la limite de la légalité (contournement et détournement par ex.). Quant au second, il pousse à dépasser une analyse statique en termes de rapports de force pour considérer la manière dont certains acteurs parviennent, par la mobilisation et la combinaison créative de leurs ressources, à se ménager des capacités d'action parfois inattendues. Au vu des évidences empiriques récoltées, la question se pose même de savoir si cette *ingéniosité (créativité) stratégique et institutionnelle* ne constitue pas une caractéristique actorielle déterminante, qui serait définie comme la capacité de bricolage dont les acteurs peuvent faire preuve aussi bien dans la mobilisation et la combinaison de leurs ressources d'action que dans les comportements stratégiques qu'ils déploient face aux règles.

Axe 3 : rôle des stratégies d'activation au sein des processus d'appropriation des règles

Ces comportements stratégiques, ces *stratégies d'activation des règles* donc, se sont affirmés comme des variables endogènes déterminantes au sein des processus étudiés. Intentionnels sans être rationnels ou omniscients, opportunistes tout en subissant les contraintes de leur environnement, les acteurs ont dans chacun des cas déployé des comportements que l'on peut, à l'aune de la conceptualisation proposée, qualifier de *stratégiques* : *intentionnels* mais pas au service d'objectifs 'rationnellement' ou clairement définis ; *sélectifs* quant aux règles et aux modalités d'activation retenues ; *dynamiques* et en adaptation constante à l'évolution de leurs objectifs, de leur perception du contexte institutionnel, du comportement de leurs partenaires ou adversaires dans le jeu ; intrinsèquement *relationnels*, c'est-à-dire s'inscrivant au sein de rapports de force et de relations de pouvoir ; et, enfin, *contextualisés* sans être prédéterminés. Représentant une proposition originale, la typologie développée (passivité, concrétisation, détournement, contournement, innovation) a par ailleurs pleinement démontré sa pertinence, permettant de formaliser toute une série de déclinaisons intermédiaires entre application et transgression des règles.

D'une manière générale, ces stratégies d'activation se sont avérées cruciales pour rendre compte des processus intervenant entre la règle et l'action et, *in fine*, en comprendre les résultats. Dans l'ensemble des cas en effet, les séquences de jeux se sont caractérisées par une configuration singulière de positionnements stratégiques dont l'interaction a mené à des *arrangements de régulation localisés* discriminants. Ceux-ci matérialisent sur le terrain un écart par rapport aux règles, dont l'appréciation normative peut toutefois être nuancée suivant le point de vue ou l'intérêt public considéré. La typologie proposée s'est en ce sens, avec le caractère contraignant du contexte institutionnel et les autres variables endogènes retenues, révélée essentielle pour rendre explicite la logique inhérente aux processus d'appropriation. Représentant une véritable *grammaire* des comportements actoriels, elle a contribué à souligner un répertoire très fin de jeux d'acteurs au cours desquels ces derniers ont combiné, affiné et renouvelé sans cesse leurs stratégies.

La notion de stratégies d'activation est, en résumé, intéressante parce qu'elle permet d'organiser et de systématiser une analyse actorielle souvent réduite au minimum en raison de la difficulté à en rendre compte. La plus-value qu'elle apporte à l'analyse des politiques publiques est bien réelle, d'un point de vue aussi bien analytique (pour appréhender et catégoriser la réalité empirique) qu'explicatif (en tant que variable contribuant, avec d'autres, à expliquer les écarts entre la règle et l'action). Les labels retenus ne doivent en ce sens pas être vus comme des jugements normatifs, mais bien comme des outils mettant en exergue la manière dont se déploient, au sein des processus d'appropriation, des comportements stratégiques et des rapports de force. Au final, le propos souligne tout l'intérêt d'une approche plus politique de la mise en œuvre, démontrant la manière dont les acteurs cherchent constamment à reformuler les modalités de l'action collective (*politics never end*).

Au-delà de la portée analytique et des apports conceptuels détaillés ci-dessus, la réflexion proposée n'est pas non plus dépourvue d'implications pratiques. En mettant le premier aspect au service du second²⁴⁷, il apparaît possible de dégager certaines évidences qui, sans revêtir de dimension prescriptive, représentent des enseignements à la fois spécifiques (relatifs à l'objet empirique traité) et transversaux (liés à la conduite de l'action publique en général). Ces différents éléments viennent asseoir un peu plus la pertinence de l'approche adoptée, démontrant son intérêt aussi bien pour la théorie que pour la pratique.

Les études de cas réalisées mettent, d'une part, en évidence certains enjeux substantiels spécifiques à l'objet empirique traité : pression croissante sur les hydrosystèmes valaisans ; délicate cohabitation entre fonctions agricole et touristique des bisses ; absence de véritable tourisme valorisant, à l'échelle du canton, l'offre touristique liée aux bisses. Le C₁ Printse, pour ne développer qu'un exemple, soulève la question de la coordination des usages de l'eau au sein d'hydrosystèmes soumis à une pression croissante, où l'on voudrait à la fois produire davantage d'électricité, couvrir les pics de consommation liés aux usages touristiques et garantir l'approvisionnement des bisses, le tout en assurant la protection des écosystèmes aquatiques (mesures d'assainissement des art. 80ss LEaux, auxquelles le Valais ne pourra pas éternellement se soustraire). Le flou qui prévaut à l'heure actuelle (autour de la nature de ces mesures d'assainissement, de l'étendue des droits acquis pour l'irrigation, des usages prioritaires ou non) n'est guère satisfaisant. Il est évident que des arbitrages devront à terme intervenir, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre de la LEaux, des renouvellements de concessions ou des discussions actuellement en cours autour d'une stratégie cantonale de gestion des eaux. En soulignant les rapports de force et la diversité des intérêts publics poursuivis, le cas étudié montre bien la complexité et la dimension nécessairement discriminante que devront, au final, revêtir de tels arbitrages. Il interroge indirectement les discours autour de la *gestion intégrée de la ressource* (*Integrated Water Resource Management*, voir par ex. GWP 2000), dont les grands principes et les belles paroles apparaissent déconnectés d'une réalité empirique où les intérêts sectoriels demeurent périlleux.

L'identification des stratégies d'activation des règles comme variable déterminante soulève, d'autre part, des enjeux plus transversaux liés à la conduite de l'action publique. Si ces stratégies jouent effectivement un rôle décisif, alors il devient intéressant pour les autorités politico-administratives de les intégrer à leur pratique quotidienne. *Anticipation* et *réactivité* face aux comportements attendus, respectivement déployés par les adversaires et partenaires dans le jeu deviennent en particulier des éléments cruciaux pour la réussite d'une politique publique, aussi bien durant les phases de programmation que de mise en œuvre. En parallèle, la capacité des acteurs chargés de la mise en œuvre à faire preuve d'une certaine créativité dans la sélection de la règle et des modalités d'activation les plus adéquates pour atteindre leurs objectifs peut s'avérer essentielle ; quitte le cas échéant, aussi politiquement incorrect que cela puisse paraître, à se montrer prêt à détourner ou à contourner une règle pour favoriser la réalisation d'une politique publique.

Il conviendrait, afin de creuser davantage ces enjeux théoriques et pratiques, de s'engager plus en profondeur sur la voie esquissée au sein de la présente recherche. Privilégiant une construction conceptuelle générale à une focale plus parcimonieuse, une application empirique à des contextes similaires plutôt qu'à des cas très différents, cette thèse subit en effet les limites de ses qualités. Si elle rend plausible un potentiel de généralisation qui dépasse son objet empirique pour s'étendre à l'ensemble des problèmes environnementaux, elle laisse ouverte la question de sa pertinence à d'autres domaines (social, économique) ou contextes ; si elle offre une conceptualisation originale qui vient souligner le potentiel explicatif de la notion de *stratégies d'activation*, elle ne permet pas de dégager des régularités plus spécifiques quant au rapport entre les configurations de stratégies et les

²⁴⁷ Tout en veillant, pour reprendre la mise en garde émise par Botterill & Fenna (2013), à éviter la confusion entre ces deux dimensions (*research about* et *research for policy*).

outputs des processus d'appropriation. Il pourrait par exemple, sur ce dernier point et sans retomber dans un déterminisme exacerbé, être intéressant d'enrichir les hypothèses formulées sur le lien entre les produits d'une politique publique (voir par ex. Knoepfel et al. 2006 : 288ss) ou entre la structure des jeux d'acteurs et les *outputs* (voir par ex. Dupuis & Knoepfel à paraître) d'une réflexion sur le rôle de ces stratégies d'activation.

Un élargissement et un approfondissement de l'approche développée – à travers son application à d'autres objets empiriques, domaines de politiques publiques ou contextes institutionnels – constitueraient dans un tel contexte une mise en perspective enthousiasmante, qui permettrait de poursuivre une réflexion encore provisoire à ce stade. Le cadre conceptuel élaboré se conçoit en effet davantage comme une ouverture que comme une fin en soi, comme une proposition et non comme une vérité, comme l'état des lieux d'une recherche toujours en mouvement. S'il participe (même modestement) à un processus d'accumulation du savoir – contribuant en particulier à offrir une vision moins déterministe et plus ouverte des processus de mise en œuvre –, il ne saurait être considéré, malgré le ton péremptoire parfois employé, comme définitif.

Certains aspects mériteraient indéniablement une exploration plus poussée, un affinage à travers une multiplication des applications empiriques. Il s'agirait de proposer des montées en généralité à la fois plus spécifiques, c'est-à-dire centrées sur certains aspects particuliers du cadre conceptuel, et plus englobantes, c'est-à-dire interrogeant son potentiel d'application à l'étude de processus d'appropriation dans d'autres domaines (en spécifiant, enrichissant ou simplifiant au besoin tel ou tel point pour tenir compte des spécificités de chaque champ). Les premières tentatives d'applications – réussies – de la notion de stratégies d'activation par des étudiant-e-s du cours de *Politiques publiques comparées* donné en automne 2013 à l'idheap, réalisées dans des domaines aussi variés que les politiques d'asile, de promotion des éoliennes ou de planification hospitalière, constituent à cet égard une perspective réjouissante.

REFERENCES

Références bibliographiques générales

Ammann H.-R. (1995). Aperçu sur les documents relatifs aux canaux d'irrigation du Haut-Valais à l'époque médiévale (XIIIe - XVe siècles). In *Les bisses: actes du Colloque international sur les Bisses, 15-18 septembre 1994*, Annales Valaisannes, Sion : Société d'Histoire du Valais Romand (SHVR), pp. 263-280.

Ansell C. & Gash A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18 (4), pp. 543-571.

Arnold M. (1987). *Die privatrechtlichen Allmendgenossenschaften und ähnlichen Körperschaften: (Art. 59 Abs. 3 ZGB) nach dem Recht des Bundes und des Kantons Wallis*. Fribourg: Universitätsverlag.

Aubin D. (2007). *L'eau en partage : activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.

Aubin D. (2008). Asserted rights : rule activation strategies in water user rivalries in Belgium and Switzerland. *Journal of Public Policy*, vol. 28 (2), pp. 207-227.

Aubriot O. (2000). *Comment "lire" un système d'irrigation ? Un angle d'approche pour l'étude des systèmes irrigués traditionnels, illustré de cas pris au Népal*. Document de Travail no8, Louvain : Université Catholique de Louvain.

Bachrach P. & Baratz M. S. (1963). Decisions and nondecisions: an analytical framework. *The American Political Science Review*, vol. 57 (3), pp. 632-642.

Bäckstrand K., Khan J., Kronsell A. & Lövbrand E. (Eds) (2010). *Environmental politics and deliberative democracy. Examining the promise of new modes of governance*. Cheltenham: Edward Edgar.

Bardach E. (1977). *The implementation game: what happens after a bill becomes law*. Cambridge: MIT Press.

Barrett S. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, Vol. 82 (2), pp. 249-262.

Barrett S. & Fudge C. (Eds) (1981). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*. London: Methuen.

Barrett S. & Hill M. (1984). Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective. *Policy and Politics*, vol. 12 (3), pp. 219-240.

Baumgartner F. R. & Jones B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Becerra S. (2003). *Protéger la nature, politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*. Thèse de doctorat, Université Toulouse Le-Mirail et Université Autonome de Barcelone.

Becker H.S. (1998). *Tricks of the trade. How to think about your research while you're doing it*. Chicago and London : The University of Chicago Press.

Berman P. (1978). *The study of macro and micro implementation of social policy*. Santa Monica: The Rand Corporation.

Berthelot J.-M. (1990). *L'intelligence du social*. Paris : Presses Universitaires de France.

Blin T. (2005). Ressources, stratégies et régulation d'un espace d'action collective : le cas des « réfugiés » de saint-ambroise. *L'Année Sociologique*, vol. 55 (1), pp. 171-196.

Boisseaux S., Knoepfel P., Laesslé M. & Tippenhauer L. (2011). *Labellisation du patrimoine: une approche néo-institutionnaliste*. Working paper de l'idheap, no 10/2012, Lausanne: idheap.

- Bonnefond M. (2009). *Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique. Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec*. Thèse de doctorat, Université de Tours.
- Botterill L. & Fenna A. (2013). *Public policy as a field of research*. Papier présenté à la 1^{ère} International Conference on Public Policy, Grenoble, juin 2013.
- Bourdieu P. (1986). Habitus, code et codification. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 64, pp. 40-44.
- Bourdieu P. (1990). Droit et passe-droit. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81, pp. 86-96.
- Bourdieu P. (2012). *Sur l'Etat. Cours au Collège de France 1989-1992*. Paris : Raisons d'agir / Seuil.
- Boyer R. (2003). Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? *L'Année de la régulation*, n° 7, pp. 167-203.
- Bressers H. & Rosenbaum W. A. (2000). Innovation, learning, and environmental policy: overcoming "a plague of uncertainties". *Policy Studies Journal*, vol. 28 (3), pp. 523-539.
- Bressers H., de Bruijn T., Lulofs K. & O'Toole L. J. (2011). Negotiation-based policy instruments and performance: Dutch covenants and environmental policy outcomes. *Journal of Public Policy*, vol. 31 (2), pp. 187-208.
- Bréthaut C. (2013a). *Gestion des réseaux urbains de l'eau en stations touristiques alpines*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Bréthaut C. (2013b). Le fonctionnement du réseau d'eau d'une station touristique : spécificités et réinterprétation locale des règles. *Flux*, vol. 92 (2), pp. 36-46.
- Bromley D. (1992). The commons, common property, and environmental policy. *Environmental and Resource Economics*, vol. 2 (1), pp. 1-17.
- Bruttin E. (1931). *Essai sur le statut juridique des consortages d'alpages valaisans*. Thèse de doctorat. Sion : Imprimerie Commerciale Fiorina & Pellet.
- Buffat A. (2011). *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet. Les taxateurs d'une caisse de chômage comme acteurs de mise en œuvre*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Bugnon V., Monod C. & Rossier M. (1999). *Bisse de Tsa Crêta. Commune de Mase*. Levé de terrain sous la direction du Prof. Winistörfer, Lausanne : Université de Lausanne.
- Campbell D. T. & Stanley J. C. (1966). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.
- Caponera D. A. (2009). *Les principes du droit et de l'administration des eaux. Droit interne et international* [2e Edition]. Paris : Ed. Johanet.
- Carlsson L. G. & Sandström A. C. (2007). Network governance of the commons. *International Journal of the Commons*, vol. 2 (1), pp. 33-54.
- Carter C. & Smith A. (2008). Revitalizing public policy approaches to the EU: "territorial institutionalism", fisheries and wine. *Journal of European Public Policy*, vol. 15 (2), pp. 263-281.
- Chavie P. & Gabbud B. (2007). *Communes de Nax, Vernamiège et Mase*. Dossier de Fusion. Décembre 2007.
- Chevallier J. (2004). La science administrative et le paradigme de l'action publique. In *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*. Bruxelles: Emile Bruylandt, pp. 267-292.
- Chevallier J. (2005). La gouvernance et le droit. In *Mélanges: Paul Amselek*. Bruxelles: Emile Bruylandt, pp. 189-207.
- Clement F. (2010). Analysing decentralised natural resource governance: proposition for a "politicised" institutional analysis and development framework. *Policy Science*, vol. 43 (2), pp. 129-156.
- Crettaz R. (2002). *Sur le chemin du bisse de Tsa Crêta*. Brochure touristique, Mase : Société de Développement.

- Collectif (1995). *Les bisses: actes du Colloque international sur les Bisses, 15-18 septembre 1994*. Annales Valaisannes, Sion: Société d'Histoire du Valais Romand (SHVR).
- Collectif (2011). *Les Bisses, économie, société, patrimoine. Acte du colloque international, 2-5 septembre 2010*. Annales valaisannes, Sion: Société d'Histoire du Valais Romand (SHVR).
- Crivelli R., Petite M. & Rudaz G. (2007). Le destin d'un hameau en Valais : un jeu de bascule entre retards et modernités. *Histoire des Alpes*, vol. 12, pp. 131-144.
- Crook D. (1997). *Sustainable mountain irrigation ? The bisses of the Valais, Switzerland : a holistic appraisal*. Thèse de doctorat, University of Huddersfield.
- Crozier M. & Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- Cuénod E. (1883). Les bisses en Valais ou canaux d'irrigation dans les Alpes valaisannes. *Bulletin de la Société vaudoise des ingénieurs et architectes*, vol. 9, pp. 43-55.
- Debarbieux B., Del Biaggio C. & Petite C. (2008). Spatialités et territorialités du tourisme : dialectique du flux et de l'ancrage dans les Alpes. *Civilisations*, vol. 57 (1/2), pp. 75-89.
- de Boer C. (2012). *Contextual water management. A study of governance and implementation processes in local stream restoration projects*. Thèse de doctorat, University of Twente.
- de Boer C. & Bressers H. (2011). *Complex and dynamic implementation processes. The renaturalization of the Dutch Regge River*. Twente: University of Twente.
- de Buren G. (2011). *La régulation des interdépendances entre les forêts et l'eau potable en France. Etudes de cas sur le site du Mont Forchat*. Working paper de l'idheap, no 6/2011, Lausanne: idheap.
- de Buren G. (2012). *La régulation des interdépendances entre les forêts et l'eau potable en Suisse. Etudes de cas sur le site de La Côte*. Working paper de l'idheap, no 9/2012, Lausanne: idheap.
- de Buren G. (2013). *La régulation des interdépendances entre les forêts et l'eau domestique en Indonésie. Etudes de cas sur le site de Lombok*. Working paper de l'idheap, no 1/2013, Lausanne : idheap.
- deLeon P. (1994). Reinventing the policy sciences: three steps back to the future. *Policy Sciences*, vol. 27 (1), pp. 77-95.
- deLeon P. (1999a). The missing link revisited: contemporary implementation research. *Policy Studies Review*, vol. 16 (3-4), pp. 311-338.
- deLeon P. (1999b). Cold comfort indeed: a rejoinder to Lester and Goggin. *Policy Current*, vol. 8 (4), pp. 6-8.
- deLeon P. & deLeon L. (2002). What ever happened to policy implementation ? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12 (4), pp. 467-492.
- Delley J.-D., Derivaz R., Mader L., Morand C. A. & Schneider D. (1981). *Le droit en action : étude de mise en oeuvre de la législation fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger*. Rapport final au Fonds national, requête n° 4.270.0.78.06, Genève : CETEL.
- Dente B. (2009). The law as a policy resource: some scattered thoughts. In Nahrath S. & Varone F. (Eds), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 33-44.
- Dubuis P. (1995). Bisse et conjoncture économique, le cas du Valais aux X^{IV}e et X^Ve siècles. In *Les bisses: actes du Colloque international sur les Bisses, 15-18 septembre 1994*, Annales Valaisannes, Sion: Société d'Histoire du Valais Romand (SHVR), pp. 39-46.
- Dunsire A. (1978). *Implementation in a bureaucracy. The execution process*. Oxford: Martin Robertson.
- Dupuis J. & Knoepfel P. (2011). Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique: le cas de la Suisse. *Swiss Political Science Review*, vol. 17 (1), pp. 188-219.

- Dupuis J. & Knoepfel P. (à paraître). *The politics of contaminated sites management: The impacts of changing regulations and modes of governance in the case of Bonfol chemical landfill in Switzerland*. New York Dordrecht Heidelberg London: Springer.
- Easton D. (1953). *The political system*. New York: Alfred A. Knopf.
- Eisenhardt K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, vol. 14 (4), pp. 532-550.
- Elmore R. F. (1985). Forward and backward mapping. In Hanf K. & Toonen T. (Eds), *Policy implementation in federal and unitary systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, pp. 33-70.
- Elmore R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, vol. 7 (1), pp. 174-186.
- Felli R. (2008). *Les deux âmes de l'écologie. Une critique du développement durable*. Paris: L'Harmattan.
- Fletcher G.P. (2001). *In honour of ius and lex. Some thoughts on speaking about law*. Varsovie: 'Ius et Lex' Foundation.
- Flückiger A. (2004). Régulation, dérégulation, autorégulation: l'émergence des actes étatiques non obligatoires. *Revue de droit suisse*, vol. 122 (2/2), pp. 159-303.
- Flyvbjerg B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12 (2), pp. 219-245.
- Friedberg E. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Editions du Seuil.
- Gerber J.-D. (2006). *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins*. Zurich : Rüegger Verlag.
- Gerber J.-D., Knoepfel P., Nahrath S. & Varone F. (2009). Institutional resource regimes: towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, vol. 68 (3), pp. 798-809.
- GIEC (2007). *Climate change 2007: synthesis report*. Contribution of working groups I, II and III to the fourth assessment report of the IPCC, Genève.
- Gilly J.-P. & Pecqueur B. (2002). La dimension locale de la régulation. In Boyer R., Saillard Y. (Eds), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris: La Découverte, pp. 304-312.
- Glaser B. & Strauss A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies of qualitative research*. London: Wiedenfeld and Nicholson.
- Gleick P. H., Cooley H., Cohen M. J., Morikawa M., Morrison J. & Palaniappan M. (Eds) (2009). *The world's water 2008-2009: the biennial report on freshwater resources*. Washington: Island Press.
- Goggin M. L. (1986). The 'too few cases/too many variables' problem in implementation research. *The Western Political Quarterly*, vol. 39 (2), pp. 328-347.
- Goggin M. L., Bowman A. O. M., Lester J. P. & O'Toole L. J. (1990). *Implementation theory and practice: towards a third generation*. New York: HarperCollins.
- Gunn L. A. (1978). Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, vol. 33, pp. 169-176.
- GWP (2000). *Integrated water resources management*. TAC Background Papers, n°4, Stockholm.
- Hall P. A. (2008). Systematic process analysis: when and how to use it. *European Political Science*, vol. 7 (3), pp. 304-317.
- Hall P. A. & Taylor R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, vol. 47 (3), pp. 469-496.
- Hardin G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248.

- Hargrove E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Washington D. C.: The Urban Institute.
- Harguindeguy J.-B. (2010). Cycle (policy cycle). In Boussaguet L. et al. (Eds), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 196-201.
- Hay C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Hill M. (1997). Implementation theory: yesterday's issue? *Policy and politics*, vol. 25 (4), pp. 375-385.
- Hill M. (2005). *The Public Policy Process* [4^{ème} édition]. Harlow: Pearson.
- Hill M. & Hupe P. (2009). *Implementing public policies* [2^{ème} édition]. London: Sage.
- Hirschman A. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to declines in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hjern B. & Porter D. (1981). Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, vol. 2 (3), pp. 211-227.
- Hjern B. & Hull C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, vol. 10 (2), pp. 105-115.
- Hoppe R., van der Graaf H. & van Dijk A. (1987). Implementation research and policy design: problem tractability, policy theory, and feasibility testing. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53 (4), pp. 581-604.
- Howlett M. & Ramesh M. (1995). *Studying public policy. Policy cycles and subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hull C. & Hjern B. (1987). *Helping small firms grow: an implementation approach*. London: Croom Helm.
- Hupe P. (2011). The thesis of incongruent implementation: revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, vol. 26 (1), pp. 63-80.
- Hupe P. & Hill M. (2003). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, vol. 85 (2), pp. 279-299.
- Ingram H. (1990). Implementation: a review and suggested framework. In Lynn N. B. & Wildavsky A. (Eds). *Public administration: The state of the field*, Chatham: Chatham House Publishers, pp. 462-480.
- Jochim A. E. & May P. J. (2010). Beyond subsystems: policy regimes and governance. *The Policy Studies Journal*, Vol. 38 (2), pp. 303-327.
- John P. (1998). *Analysing public policy*. London: Printer.
- Jordan A., Wurzel R. K. W. & Zito A. R. (2003). 'New' instruments of environmental governance: patterns and pathways of change. *Environmental Politics*, vol. 12 (1), pp. 1-24.
- Kebir L. (2006). Ressource et développement régional, quels enjeux? *Revue d'Economie Regionale & Urbaine*, vol. 5, pp. 701-723.
- Kebir L. (2010). Pour une approche institutionnelle et territoriale des ressources. In Maillefert M., Petit O. & Rousseau S. (Eds), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, pp. 69-86.
- Kemp R., Loorbach D. & Rotmans J. (2007). Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, vol. 14 (1), pp. 78-91.
- King G., Keohane R. O. & Verba S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingston C. & Callabero G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, vol. 5 (2), pp. 151-180.

- Klijn E. H., Koppenjan J. & Termeer K. (1995). Management networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, vol. 73 (3), pp. 437-454.
- Klöti U. & Widmer T. (1997). Untersuchungsdesigns. In Bussmann W., Klöti U. & Knoepfel P. (Eds), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel & Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, pp. 185-213.
- Knoepfel P. (1992). Environmental policy. In Hawkesworth M. & Kogan M. (Eds), *Encyclopedia of government and politics*, vol. 2, London & New York: Routledge, pp. 682-693.
- Knoepfel P. (1995). New institutional arrangements for a new generation of environmental policy instruments: intra- and interpolicy co-operation. In Dente B. (Ed), *Environmental policy in search of new instruments*, Dordrecht: Kluwer, pp. 197-233.
- Knoepfel P. (2013). *The role of institutions in public policy outcomes should not be overestimated*. Papier présenté à la 1^{ère} International Conference on Public Policy, Grenoble, juin 2013.
- Knoepfel P. & Weidner H. (1982). Implementing air quality control programs in Europe: some results of a comparative study. *Policy Studies Journal*, vol. 11 (1), pp. 103-115.
- Knoepfel P. & de Buren G. (2011). The evolution from sectoral policies to resource policies through the re-definition of the concept of « ecosystem service »: the example of Swiss forest policy, In Ingold K., Bisang K. & Hirschi C. (Eds), *Tribute to Willi Zimmermann*, Zürich: EPFZ, pp. 101-115.
- Knoepfel P., Kissling-Näf I. & Varone F. (2001). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel P., Larrue C. & Varone F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* [2^{ème} Edition]. Zurich : Verlag Rüegger
- Knoepfel P., Nahrath S. & Varone F. (2007). Institutional regimes for natural resources: an innovative theoretical framework for sustainability. In Knoepfel P. (Ed), *Environmental policy analyses: learning from the past for the future: 25 years of research*, Berlin: Springer Verlag, pp. 455-506.
- Knoepfel P., Nahrath S., Csikos P. & Gerber J.-D. (2009a). *Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national. Etude comparée*. Cahier de l'idheap no 246, Lausanne: idheap.
- Knoepfel P., Nahrath S., Csikos P. & Gerber J.-D. (2009b). *Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en action. Etudes de cas*. Cahier de l'idheap no 247, Lausanne: idheap.
- Knoepfel P., Nahrath S., Savary J., Varone F., avec la collaboration de Dupuis J. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zurich: Rüegger Verlag.
- Knoepfel P., Imesch J., Bonfond M. & Larrue C. (2011). *Conceptual framework for studies on local regulatory arrangements (LRA) for selected (new) activities in rural areas*. Working paper de l'idheap, no 2/2011, Lausanne : idheap.
- Koelble T. A. (1995). The new institutionalism in political science and sociology. *Comparative Politics*, vol. 27 (2), pp. 231-243.
- Kooiman J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Kuks S. (2004). *Water governance and institutional change*. Thèse de doctorat, University of Twente.
- Laesslé M. (2012). *Production locale de valeur par la vigne et le vin : cadre conceptuel en termes de ressources*. Working paper de l'idheap, no 13/2012, Lausanne: idheap.
- Laesslé M., Schweizer R. & Tippenhauer L. (2013). *Reconfiguration des institutions locales en milieu rural au sein des économies capitalistes avancées. Etudes de cas en Suisse*. Papier présenté au colloque 'Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale', Montpellier, mars 2013.
- Largey T. (2013). L'assainissement des cours d'eau dans l'application de l'art. 80 LEaux – Les enseignements de l'arrêt Misoxer Kraftwerke. *Droit de l'environnement dans la pratique*, no 2/2013, pp. 92-113.
- Lascombes P. (1990). Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *Année Sociologique*, vol. 40, pp. 43-71.

- Lascombes P. & Le Galès P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Lasswell H. D. (1936). *Politics: who gets what, when and how*. New York: Mc Graw Hill.
- Lasswell H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- Lehmann L. (1912). *L'irrigation dans le Valais*. Revue Annuelle de Géographie. Paris: Delagrave.
- Leimbacher J. & Perler T. (2000). *Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000)*. Working paper de l'idheap, no 9/2000, vol. 2/2, Lausanne: idheap.
- Lemos M. C. & Agrawal A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environmental Resource*, vol. 31, pp. 297-325.
- Lerner D. & Lasswell H. (Eds) (1951). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Lester J. P. & Goggin M. L. (1998). Back to the future: the rediscovery of implementation studies. *Policy Currents*, vol. 8 (3), pp. 1-9.
- Levin K., Cashore B., Bernstein S. & Auld G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, vol. 45 (2), pp. 123-152.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, vol. 65 (3), pp. 682-693.
- Lipsky M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lochak D. (1989). *Les usages sociaux du droit*. Paris: PUF.
- Loup J. (1965). *Pasteurs et agriculteurs valaisans: contribution à l'étude des problèmes montagnards*. Grenoble: Imprimerie Allier.
- Lundin M. (2007). Explaining cooperation: how resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17 (4), pp. 651-672.
- Mahoney J. & Goertz G. (2006). A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative Research. *Political Analysis*, vol. 14(3), pp. 227-249.
- Manâi D. (2005). *Clés pour une introduction au droit*. Berne: Stämpfli.
- Mariétan I. (1948). *Les bisses. La lutte pour l'eau en Valais*. Neuchâtel: Le Griffon.
- Martin D. (2012). L'analyse stratégique en perspective. Retour sur la sociologie des organisations de Michel Crozier. *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 50 (2), pp. 93-114.
- Matland R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5 (2), pp. 145-174.
- Mayntz R. (Ed.) (1980). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum.
- Mayntz R. (Ed.) (1983). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz R. & Scharpf F. W. (2001). L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix*, vol. 14 (55), pp. 95-123.
- Mazmanian D. A. & Sabatier P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview: Scott, Foresman.
- Mégie A. (2010). Mise en œuvre. In Boussaguet L. et al. (Eds), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 343-350.
- Mény Y. & Thoenig J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF.

- Meyers M. K. & Nielsen V. M. (2012). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In Peters B. G. & Pierre J. (Eds.), *Handbook of public administration*, London: Sage, pp. 305-318.
- Michelet C. (1969). *L'économie valaisanne en trois quarts de siècle*. Sion: Fédération valaisanne des producteurs de lait.
- Michelet C. (1977). *Nendaz, hier et aujourd'hui*. Sion: Valprint SA.
- Moor P. & Poltier E. (2011). *Droit administratif. Volume 2: Les actes administratifs et leur contrôle* [3^{ème} édition], Berne: Stämpfli.
- Muller P. (2008). Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus ». *Politiques et Management Public*, vol. 26 (3), pp. 51-56.
- Mugny P. (2012). *Mase autrefois 1920-1950*. Genève: Editions Slatkine.
- Nahrath S., Weidmann U., Pflieger G. & Varone F. (2010). Introduction. In P. Csikos, *Les effets de la libéralisation du secteur de l'aviation civile sur l'espace aérien suisse (1988-2009)*, Working paper de l'IUKB, Sion: IUKB, pp. 5-29.
- Nakamura R. T. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, vol. 7 (1), pp. 142-54.
- Netting R. (1974). The system nobody knows: village irrigation in the Swiss Alps. In Downing T. E. & Gibson M. (Eds), *Irrigation's impact on society*, Tucson: The University of Arizona Press, pp. 67-76.
- Newig J. & Fritsch O. (2009). Environmental governance: participatory, multi-level – and effective? *Environmental Policy and Governance*, vol. 19 (3), pp. 197-214.
- Nilsson M., Eklund M. & Tyskeng S. (2009). Environmental integration and policy implementation: competing governance modes in waste management decision making. *Environment and planning C, Government & policy*, vol. 27 (1), pp. 1-18.
- Offe C. (2009). Governance: An “empty signifier”? *Constellations*, vol. 16 (4), pp. 550-562.
- Olson M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge & London: Harvard University Press.
- Olsson P., Folke C. & Hahn T. (2004). Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden. *Ecology and Society*, vol. 9 (2). <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss4/art2/>
- Ost F. & van de Kerchove M. (1987). *Jalons pour une théorie critique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Ost F. & van de Kerchove M. (2002). *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Ostrom E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom E. (2007). Institutional rational choice. An assessment of the institutional analysis and development framework. In Sabatier P. (Ed), *Theories of the policy process* [2^{ème} édition], Boulder: Westview press, pp. 21-64.
- Ostrom E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *The Policy Studies Journal*, vol. 39 (1), pp. 7-27.
- Ostrom E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- O'Toole L. J. (1986). *Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field*. *Journal of Public Policy*, vol. 6 (2), pp. 181-210.

- O'Toole L. J. (2000). Research on policy implementation: assessments and prospects. *Journal of Public Administration and Theory*, vol. 10 (2), pp. 263-288.
- O'Toole L. J. (2012). Interorganizational relations and policy implementation. In Peters B. G. & Pierre J. (Eds), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, pp. 292-304.
- Owens K. A. (2008). *Understanding how actors influence policy implementation*. Thèse de doctorat, University of Twente.
- Pahl-Wostl C. (2007). Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change. *Water Resources Management*, vol. 21 (1), pp. 49-62.
- Palumbo D. J. & Calista D. J. (1990). Opening up the black box: implementation and the policy process. In Palumbo D. J. & Calista D. J. (Eds), *Implementation and the policy process. Opening up the black box*, Westport: Greenwood Press, pp. 3-18.
- Papilloud J.-H. (2000). L'épopée des bisses. In *Les Bisses du Valais*, Sierre: Monographic, pp. 11-117.
- Parsons W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy Analysis*. Aldershot and Brookfield: Edward Elgar.
- Peter L. J. (1982). *Peter's Almanac*. New York: Morrow.
- Peters B. G. & Pierre J. (Eds.) (2012). *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Pressman J. & Wildavsky A. (1973). *Implementation*. Berkeley: UC Press.
- Radaelli C., Dente B. & Dossi S. (2012). Recasting institutionalism: institutional analysis and public policy. *European Political Science*, vol. 11 (4), pp. 537-550.
- Ragin C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rangeon F. (1989). Réflexions sur l'effectivité du droit. In Lochak, D. (Ed.), *Les usages sociaux du droit*, Paris: PUF, pp. 126-149.
- Reynard D. (2002). *Histoires d'eau: bisses et irrigation en Valais au XVIe siècle*. Cahiers lausannois d'histoire médiévale, vol. 30, Lausanne: Université de Lausanne.
- Reynard E. (2000). *Gestion patrimoniale et intégrée des ressources en eau dans les stations touristiques de montagne: les cas de Crans-Montana-Aminona et Nendaz (Valais)*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Reynard E. (2005). *L'utilisation touristique des bisses du Valais (Suisse)*. Lausanne: Institut de géographie - Université de Lausanne.
- Reynard E. (2008). Les bisses du Valais, un exemple de gestion durable de l'eau? *Lémaniques*, n°68, pp. 1-8.
- Reynard E. & Baud M. (2002). Les consortages d'irrigation par les bisses en Valais (Suisse). Un système de gestion en mutation entre agriculture, tourisme et transformation du paysage. In Aubriot O. & Jolly G. (Eds), *Histoires d'une eau partagée. Provence, Alpes, Pyrénées*, Aix: Presses de l'Université de Provence, pp. 187-212.
- Reynaud J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale* [2^{ème} édition], Paris: Armand Colin/Masson.
- Rhodes R. (1997). *Understanding governance*. Milton Keynes: Open University Press.
- Rihoux B. (2012). *Research design seminar for Ph.D. projects*. ProDoc in Public administration, septembre 2012, notes de cours personnelles.
- Rittel H. J. W. & Webber M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, vol. 4 (2), pp. 155-169.
- Robichau R. W. & Lynn L. E. (2009). The implementation of public policy. Still the missing link. *The Policy Studies Journal*, vol. 37 (1), pp. 21-36.

- Rodewald R. (2008). Historical water supply hannels in the Müstair valley/Switzerland and their evaluation. In Bartels C. & Küpper-Eichas C. (Eds), *Cultural heritage and landscapes in Europe*, Bochum: Selbstverlag des deutschen Bergbaumuseums Bochum, pp. 547-556.
- Rudaz S. (2006). *Impacts du tourisme sur le territoire et la population: évaluation de la durabilité touristique. Le cas du Val D'Hérens*. Mémoire de DESS en études urbaines, Université de Lausanne.
- Sabatier P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6 (1), pp. 21-48.
- Sabatier P. A. (Ed) (2007). *Theories of the policy process* [2^{ème} édition]. Boulder: Westview press.
- Sabatier P. A. & Mazmanian D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, vol. 8 (4), pp. 538-560.
- Sabatier P. A. & Jenkin-Smith H. C. (Eds) (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach (theoretical lenses on public policy)*. Boulder: Westview Press.
- Saertren H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *The Policy Studies Journal*, vol. 33 (4), pp. 559-582.
- Savary J. (2008). *Politiques publiques et mobilité urbaine. Analyse de processus conflictuels dans quatre villes suisses*. Zurich: Rüegger Verlag.
- Scharpf F. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In Hanf K. & Scharpf F. (Eds), *Interorganizational policy making; limits to coordination and central control*, London: Sage, pp. 345-370.
- Scharpf F. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Oxford: Westview Press.
- Schlager E. (2007). A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In Sabatier P. (Ed), *Theories of the policy rocess* [2^{ème} édition], Boulder: Westview press, pp. 293-320.
- Schlager E. & Ostrom E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, vol. 68 (3), pp. 249-262.
- Schofield J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, vol. 3 (3), pp. 245-263.
- Schofield J. & Sausman C. (2004). Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice. Introduction. *Public Administration*, vol. 82 (2), pp. 235-248.
- Schweizer R. (2010). *Les bisses et leurs modes d'organisation au XXIe siècle, un modèle de gestion durable ? Etude de cas à Savièse*. Cahier de l'idheap, 257/2010. Lausanne: idheap.
- Schweizer R., en collaboration avec Knoepfel P. (2011). *Apport du concept d'arrangement régulateur à l'analyse de la gestion des systèmes d'irrigation sous l'angle de la durabilité*. Working paper de l'idheap, no 8/2011, Lausanne: idheap.
- Schweizer R. (2012). *Les bisses du Valais. Gouvernance et durabilité, hier et aujourd'hui. Le cas de Nendaz*. Working paper de l'idheap, no 11/2012, Lausanne: idheap.
- Schweizer R. (2013). Accessibility, equity and the sharing of water resources: a critical analysis of community governance models based on a case study of the irrigation channels of the Valais. *Journal of Alpine Research*, vol. 101 (3)
- Schweizer R. & Reynard E. (2011). La gestion d'un réseau complexe d'irrigation en 2010. L'exemple du coteau de Savièse. In *Les Bisses, économie, société, patrimoine. Acte du colloque international, 2-5 septembre 2010*, Annales valaisannes, Sion: Société d'Histoire du Valais Romand (SHVR), pp. 109-129.
- Schweizer R. & Knoepfel P. (2013). The impacts of public policies on self-organised resource governance: the case of irrigation in Valais (Switzerland). In Arnaud-Fassetta G., Masson E. & Reynard E. (Eds), *European continental hydrosystems under changing water policy*, Munich: Pfeil, pp. 247-257.

- Schweizer R., Dupuis J. & De Buren G. (2013). *Innovative implementation' by non-state actors in environment-related areas: towards a 'positive' implementation gap?* Papier présenté à la 1^{ère} International Conference on Public Policy, Grenoble, juin 2013.
- Schweizer R., Rodewald R., Liechti K. & Knoepfel P. (2014). *Des systèmes d'irrigation alpins entre gouvernance communautaire et étatique. Alpine Bewässerungssysteme zwischen Genossenschaft und Staat*. Zurich: Rüegger Verlag.
- SDM (2010). *Sur les chemins de Mase*. Brochure touristique. Mase: SDM.
- Seawright J. & Gerring J. (2008). Case-selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, vol. 61 (2), pp. 294-308.
- ten Heuvelhof E., de Jong M. & Kars M. (2009). *Strategic behaviour in network industries. A multidisciplinary approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ternaux P. & Pecqueur B. (2008). Ressources territoriales, structures sociales et comportements des acteurs. *Revue Canadienne des Sciences Régionales*, vol. 31 (2), pp. 261-276.
- Treib O. (2008). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, vol. 3 (5), pp. 1-30.
- van Bueren E. M., Klijn E.-H., Koppenjan J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13 (2), pp. 193-212.
- Varone F. (2001). Comparaison des régimes institutionnels du sol, de l'eau et de la forêt. In Knoepfel P., Kissling-Näf I. & Varone F. (Eds), *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, pp. 183-219.
- Varone F., Nahrath S., Aubin D. & Gerber J.-D. (2013). Functional regulatory spaces. *Policy Science*, vol. 46 (4), pp. 311-333.
- Vaughan D. (1997). The trickle-down effect: policy decisions, risky work, and the challenger tragedy. *California Management Review*, vol. 39 (2), pp. 80-102.
- Vautier A. (1928). *Au pays des bisses*. Chapelle sur Moudon: Editions Ketty & Alexandre (1993).
- Voss J.-P. & Bornemann B. (2011). The politics of reflexive governance: challenges for designing adaptive management and transition management. *Ecology & Society*, vol. 16 (2).
<http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art9/>
- Watson M., Bulkeley H. & Hudson R. (2008). Unpicking environmental policy integration with tales from waste management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26 (3), pp. 481-498.
- Werlen C. (2000). Nendaz et la vallée de la Printse. In *Les Bisses du Valais*, Sierre: Monographic, pp. 279-289.
- Wiegandt E. (1977). *Communalism and conflicts in the Swiss Alps*. Thèse de doctorat. Ann Arbor: University of Michigan.
- Wiegandt E. (1980). Classe, clan ou conflits d'intérêt ? Une étude dynamique de la politique locale valaisanne. *Annuaire Suisse de Science Politique*, vol. 20, pp. 151-167.
- Winter S. (1990). Integrating implementation research. In Palumbo D. J. & Calista D. J. (Eds), *Implementation and the policy process. Opening up the black box*, Westport: Greenwood Press, pp. 19-38.
- Winter S. (1999). New directions for implementation research. *Policy Currents*, vol. 8 (4), pp. 1-5.
- Winter S. (2012a). Implementation perspectives: status and reconsideration. In Peters B. G. & Pierre J. (Eds), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, pp. 265-278.
- Winter S. (2012b). Introduction to part 5 on implementation. In Peters B. G. & Pierre J. (Eds), *Handbook of public administration*, London: Sage, pp. 255-264.
- Yin R.K. (1989). *Case study research design and methods*. Newbury Park: Sage.

Rapports d'autorités politico-administratives

MCF (1987). *Message concernant l'initiative populaire « pour la sauvegarde de nos eaux » et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux*. 29 avril 1987, Berne.

OFAG. (1978). *Cadastre de la production agricole: Nendaz*. Berne.

OFAG (2007). *Etat de l'irrigation en Suisse – bilan de l'enquête 2006*. Berne.

OFEV (2012). *Assainissement des débits résiduels au sens de l'art. 80ss, LEaux: état d'avancement dans les cantons*. Berne.

OFEV (2013). *Assainissement des débits résiduels au sens de l'art. 80ss, LEaux: état à fin 2012 et évolution depuis le second semestre 2011*. Berne.

PCA (2008). *Plan cantonal d'assainissement des cours d'eau*. Sion.

SAT (1993). *Rapport bisses/Suonen*, Sion.

Références juridiques

Droit fédéral

<u>Abréviation</u>	<u>Titre exact</u>	<u>Référence</u>
-	Arrêté fédéral du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion des paysages ruraux traditionnels	RS 451.51
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907	RS 210
CO	Code des obligations (loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil)	RS 220
cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	RS 101
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire	RS 700
LCPR	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre	RS 704
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991	RS 814.20
LFH	Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916	RS 721.8
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983	RS 814.01
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 ^{er} juillet 1966	RS 451
OAS	Ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture	RS 913.1
OPPS	Ordonnance fédérale sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale du 13 janvier 2010	RS 451.37
TFCC	Titre final du Code civil suisse du 10 décembre 1907	RS 210

Droit cantonal

<u>Abréviation</u>	<u>Titre exact</u>	<u>Référence</u>
-	Fiche de coordination du Plan directeur cantonal F7/2 du 23 février 1999	-
-	Loi cantonale sur l'amélioration des moyens d'irrigation du 14 novembre 1929 (<i>abrogée</i>)	-
aLACC	Loi d'application du code civil suisse du 15 mai 1912 (<i>abrogée</i>)	-
aLALCPR	Loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 27 janvier 1988 (<i>abrogée</i>)	-
aOcSA	Ordonnance cantonale sur les structures agricoles du 2 octobre 1996 (<i>abrogée</i>)	-
CCV	Code civil du canton du Valais du 1 ^{er} janvier 1955 (<i>abrogé</i>)	-
LACC	Loi d'application du code civil suisse du 24 mars 1998	RS/VS 211.1
LcRou	Loi cantonale sur les routes du 3 septembre 1965	RS/VS 725.1
LcUFH	Loi cantonale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 28 mars 1990	RS/VS 721.8
OcADR	Ordonnance du 20 juin 2007 sur l'agriculture et le développement rural	RS/VS 910.100

Arrêts des tribunaux

ATF du 7 novembre 1989 (ATF 115 II 361, abus de droit)

ATF du 12 juillet 1995 (ATF 121 II 317, plan d'affectation en tant qu'acte *sui generis*)

ATF du 10 mai 1999 (ATF 125 I 313, général et abstrait vs. individuel et concret)

ATF du 15 novembre 2012 (ATF 139 II 128, assainissement Misoxer Krafwerke)

ATC du 28 février 1962 (partage des eaux de la Morge)

ATC du 14 mai 1973 (RVJ 1973 326, responsabilité civile des consortages)

ATC des 5 et 22 mai 1987 (servitudes d'aqueduc et de passage détenues par les consortages)

ATC du 21 décembre 2012 (assainissement Gluringen)

ATC du 22 février 2013 (assainissement Massaboden Kraftwerke)

Fonds d'archives

Archives communales de Mase (déposées au bureau communal de Mase)

Archives communales de Nendaz (déposées aux bureaux de la commune de Nendaz)

AEV, 3040 B3 : affaires intérieures : homologations, statuts et règlements

AEV, 3320-3 : archives du service des améliorations foncières (projets soutenus jusqu'en 1970)

AEV, 3320-4 : archives du service des améliorations foncières (projets abandonnés ou non soutenus)

AP CBTC : archives privées du consortage du bisse Tsa Crêta (déposées au bureau communal de Mase)

AP CBV : archives privées du consortage du bisse Vieux (déposées chez le secrétaire du consortage)

Médias

La Liberté (24 octobre 2012). « Le 'scandale politique' des rivières sec ». *Article de presse*.

Le Nouvelliste (15 juillet 2002). « La rénovation du bisse de Tsa Crêta sur la commune de Mase fait partie d'un effort global sur le patrimoine local ». *Article de presse*.

Le Nouvelliste (31 juillet 2012). « Inondation évitée de justesse ». *Article de presse*.

Le Temps (7 juin 2013). « Des cantons écartelés entre hydrodollars et écologie ». *Article de Presse*.

Nendaz Panorama (février 2006). « Gros plan. Les subventions agricoles ». *Article du journal de la commune*.

RTS (13 juillet 2002). « Valais : le village de Mase inaugure son bisse réhabilité ». *Reportage télévisé*, disponible sous le lien <http://www.rts.ch/video/info/journal-19h30/109603-valais-le-village-de-mase-inaugure-son-bisse-rehabilite.html#id=109603> (consulté le 28 novembre 2013).

RTS (25 octobre 2010). « VS: certaines stations n'hésitent pas à démarrer leur enneigement artificiel plus d'une semaine avant la date autorisée par le canton ». *Reportage télévisé*, disponible sous le lien <http://www.rts.ch/video/info/journal-19h30/2616917-vs-certaines-stations-n-hesitent-pas-a-demarrer-leur-enneigement-artificiel-plus-d-une-semaine-avant-la-date-autorisee-par-le-canton.html> (consulté le 15 décembre 2013).

Site internet

www.badac.ch (consulté le 29 mars 2012)

Liste des entretiens

Site 1 (Nendaz, C₁ Printse et C₂ Vieux)

10.06.2011 + <i>divers contacts ultérieurs</i>	- Laurent Maret (ingénieur d'arrondissement, OfAS) - Richard Zurwerra (chef d'Office, OfAS)	<i>Châteauneuf-Conthey</i>
10.06.2011	Michel Fournier (conseiller communal PS à Nendaz, président de la commission de l'agriculture entre 2001 et 2008)	<i>Châteauneuf-Conthey</i>
26.07.2011	- Simon Germanier (secrétaire communal entre 1971 et 2005) - Philippe Charbonnet (secrétaire communal)	<i>Basse-Nendaz</i>
04.08.2011	Paul Bourban (ancien ingénieur du bureau « Bonvin - Bourban »)	<i>Sion</i>
04.08.2011	Séverine Délèzes (conseillère communale PS à Nendaz, présidente de la commission de l'agriculture)	<i>Sion</i>
09.08.2011 + <i>divers contacts ultérieurs</i>	Jean-Charles Bornet (secrétaire du consortage du bisse Vieux)	<i>Fey</i>
09.08.2011	Laurent Fournier (éleveur, commission de l'agriculture)	<i>La Poya</i>
11.08.2011	Bernard Devènes (secrétaire-caissier du consortage de la Moudonne)	<i>Lausanne</i>
16.08.2011	Martial Devènes (président du consortage du bisse Vieux entre 1995 et 2001, garde du bisse)	<i>Sion</i>
16.08.2011	Damien Délèzes (éleveur)	<i>Sion</i>
07.09.2011	Michel Bovier (arboriculteur, président du consortage du bisse Vieux)	<i>Châteauneuf-Conthey</i>
07.09.2011	Olivier Ménetrey (chef du Service communal des Travaux publics)	<i>Sion</i>
08.09.2011	Vision locale des travaux réalisés sur le bisse Vieux en compagnie de Laurent Maret (ingénieur d'arrondissement, OfAS) et de David Cotter (ingénieur-géomètre au bureau INGEO SA)	<i>Bisse Vieux</i>
15.09.2011	Participation à l'Assemblée générale du CBV	<i>Fey</i>
07.05.2012 + 13.11.2013	Marc Bernard (chef de la section protection des eaux au SPE, répondant du Service dans le cadre de la mise en œuvre des art. 80ss LEaux)	<i>par téléphone</i>
14.11.2013	Frédéric Zuber (collaborateur scientifique au SEFH, répondant du Service dans le cadre de la mise en œuvre des art. 80ss LEaux)	<i>par téléphone</i>
15.11.2013	Simon Reist (adjoint au chef de Service, SPE)	<i>par téléphone</i>

Site 2 (Mase, C₃ Tsa Crêta)

17.02.2011	Jean-Pierre Ammon (président de la Société de développement)	<i>par téléphone</i>
18.02.2011	Frédéric Vuignier (conseiller communal jusqu'à janvier 2011)	<i>par téléphone</i>
24.02.2011	Raphy Crettaz (ancien président de la Société de développement)	<i>Mase</i>
24.02.2011 01.03.2011	+ Prosper Pannatier (membre du dernier comité du consortage en fonction et responsable du classement des archives de la commune de Mase)	<i>Mase</i>
24.02.2011	Serge Pannatier (exploitant agricole)	<i>Mase</i>
25.02.2011	- Marc-Antoine Micheloud (juriste au SEFH) - Serge Costa (ingénieur au SEFH)	<i>Sion</i>
02.03.2011	Georges Fellay (exploitant agricole)	<i>par téléphone</i>
04.03.2011	Alfred Voide (employé communal responsable de l'entretien du bisse depuis sa remise en eau)	<i>Mase</i>
04.03.2011	Georges Crettaz (ancien conseiller communal responsable de l'eau, des travaux publics et de l'agriculture, ancien délégué de la commune au consortage du bisse de Tsa Crêta)	<i>Sion</i>
12.04.2011	Pierre Schmid (Bureau technique Blanc & Schmid, qui a réalisé les avant-projets et coordonné la remise en eau de 2002)	<i>par téléphone</i>

ANNEXES

Annexe 1 : lexique des termes relatifs à l'objet empirique *bisse*

Assemblée générale (du consortage)	L'assemblée générale (AG) est l'assemblée des consorts, l'organe décisionnel du consortage. Elle se réunissait sur une base généralement annuelle (plus rarement à l'heure actuelle) pour traiter de questions tels que la modification des statuts, les projets de réfection du bisse exploité, la nomination du comité, l'approbation des comptes ou l'évaluation rétrospective de la gestion de l'entité.
Bazots	Les bazots (<i>terme utilisé à Mase</i>) désignent des troncs de mélèzes évidés qui permettent le passage du bisse à travers les tronçons plus instables.
Bisse	<i>Bisse</i> (DE : <i>Suonen</i>) est le terme romand pour désigner les canaux d'irrigation traditionnels à ciel ouvert très fréquents dans les régions de montagne telles que le Valais, les Grisons, le Val d'Aoste, mais également le Maghreb ou le Pakistan. Creusés à même la terre à travers les forêts et les pâturages ou construits au flanc des falaises, ces canaux à l'architecture parfois impressionnante arrosent les cultures valaisannes depuis des temps souvent immémoriaux.
Bulletins	Les bulletins (<i>terme utilisé à Nendaz</i>) attribuent, au sein d'un tour d'eau, les plages horaires aux différents consorts. Le nombre de bulletins correspond donc au nombre de consorts prélevant simultanément l'eau du bisse (cf. annexe 3 pour plus de détails sur les modalités de répartition et de distribution de l'eau).
Comité (du consortage)	Le comité représente l'organe exécutif du consortage. Composé de consorts élus par l'assemblée générale, il est généralement responsable de l'ensemble des questions liées à la gestion courante du bisse : représentation vis-à-vis de tiers ; organisation des travaux d'entretien et d'amélioration (en particulier des corvées) ; nomination du garde ; établissement des comptes ; mise à jour du ratement ; fixation des dates de début et de fin d'exploitation ; prononciation des sanctions ; etc.
Consortage	Les <i>consortages</i> (DE : <i>Geteilschaften</i>) sont des associations communautaires de gouvernance (<i>CPR Institutions</i> au sens où l'entend Ostrom 1990) mises en place par des usagers, propriétaires ou tenanciers pour construire puis exploiter en commun certaines ressources. Constitués pour une durée indéterminée (alpages, bisses, forêts) ou à l'occasion d'événements ponctuels (remaniements parcellaires, améliorations structurelles), ils sont fréquents et multiséculaires en Valais.
Consorts	Les consorts (DE : <i>Geteilten</i>) sont les membres du consortage, c'est-à-dire les détenteurs de droits d'eau inscrits au ratement.
Corvées	Par <i>corvées</i> (DE : <i>Gemeinwerk</i>), on désigne les journées de travail dues par les consorts pour l'entretien d'un bien exploité en communauté. Dans le cas des bisses, elles intervenaient en début de saison (avant la mise en eau du bisse) et plus rarement en cours de saison (lorsque des travaux importants étaient nécessaires). Pour l'entretien et la surveillance ordinaires au cours de la saison d'arrosage, il est fréquent qu'un ou plusieurs garde(s) soi(en)t nommé(s).

Décharge	La décharge désigne à la fois l'extrémité finale d'un bisse et, dans certains cas, les torrents naturels ou artificiels à travers lesquels l'eau détournée rejoint le lit de la rivière (terme utilisé à Nendaz ou à Mase ; à Savièse, on parle de <i>torrentières</i>).
Droits d'eau	voir <i>heures d'eau</i>
Grand livre (du consortage)	Le Grand livre du consortage désigne (à Mase en tous les cas) le recueil des procès-verbaux des assemblées générales du consortage.
Heures d'eau	Les heures d'eau (actions, droits de fonds, droits d'eau) désignent les droits sur l'eau du bisse, qui consistent en des (fractions d')heures d'eau. En d'autres termes, le droit ne correspond pas à une quantité fixe, mais bien à un laps de temps auquel chaque consort a droit. S'ils peuvent être liés à une parcelle (et donc suivre leur destin juridique), cela n'est pas nécessairement le cas. A ces droits sont rattachés une série de droits (de gestion, de disposition) et d'obligations (financières, d'entretien, de comportement) accessoires.
Irrigation gravitaire	L'irrigation <i>gravitaire</i> (par ruissellement) est une forme d'irrigation traditionnelle de surface, qui suppose de dévier l'eau pour la laisser s'écouler à travers de petites rigoles sur le champ irrigué. Elle s'oppose notamment à l'irrigation par aspersion.
Irrigation par aspersion	L'irrigation par <i>aspersion</i> est une forme d'irrigation moderne, qui qualifie les systèmes où l'eau sous pression est projetée au-dessus des surfaces à arroser. Elle s'oppose notamment à l'irrigation gravitaire.
Manœuvres	voir <i>corvées</i>
Observanz	Le terme <i>Observanz</i> , emprunté à Arnold (1987), désigne les pratiques multiséculaires qui structurent le comportement des membres du consortage. Perçue comme obligatoire par les consorts, elle constitue une forme d'arrangement communautaire non écrit et coutumier.
Ratement	Les <i>ratements</i> (DE : <i>Wasserbücher</i>) constituent le document écrit, régulièrement actualisé, qui matérialise sur le papier le système de répartition et de distribution de l'eau (heures, tours et, le cas échéant, bulletins). On parle également de 'registre des fonds' ou 'registre des droits' pour désigner cet arrangement communautaire.
Statuts	Les statuts écrits représentent l'arrangement communautaire qui confère aux consortages, depuis l'adoption du Code civil de 1907 et de sa Loi d'application valaisanne (aLACC), le statut de corporations de droit cantonal (entérinant par-là leur existence et leur légitimité juridiques). Homologués par le Conseil d'Etat, ils représentent bien souvent une codification de pratiques antérieures (<i>Observanz</i>). Leur adoption constitue une condition à l'octroi d'un soutien cantonal au sens de la politique publique d'améliorations structurelles (Arnold 1989 : 125).
Tours d'eau	Les tours d'eau désignent le nombre de journées d'irrigation prévues par le ratement. Un ratement divisé en 23 tours s'étale ainsi sur 23 jours (cf. annexe 3 pour plus de détails sur les modalités de répartition et de distribution de l'eau).

Annexe 2 : aperçu photographique des bisses étudiés

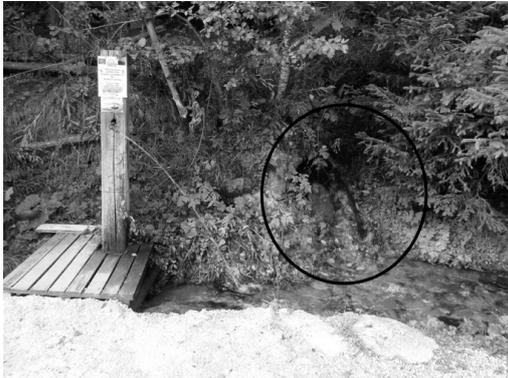
Aperçu photographique du bisse Vieux



Multifonctionnalité des infrastructures (prise d'eau, chemin pédestre, tronçon non canalisé)



Le célèbre passage du « Dix huit »



Arrivée dans le bisse de l'un des nombreux torrents adducteurs secondaires



Ecluse de dérivation vers une décharge secondaire



Chenaux métalliques aux abords d'une zone bâtie



Nendaz Station, bisse enterré pour le passage de la piste de ski

Photos : © R. Schweizer

Aperçu photographique du bisse de Tsa Crêta



Prise d'eau (vue depuis le torrent)



Empierrement traditionnel



Premier panneau didactique le long du bisse



Chemin pédestre à travers la forêt (on devine à gauche un bazot, à droite une sculpture d'ornement)



Arrivée à la gouille



Ecluse de répartition sur la partie aval

Photos : © R. Schweizer

Annexe 3 : organisation traditionnelle de la distribution de l'eau au sein d'un consortium ²⁴⁸

1^{er} tour

Bulletin 1

	début	fin	total
Consort no1	0	6	6
Consort no2	6	7	1
Consort no3	7	20	13
Consort no4	20	22	2
Consort no5	22	24	2

Bulletin 2

Consort no6	0	11.25	11.25
Consort no7	11.25	12	0.75
Consort no8	12	13	1
Consort no9	13	16	3
Consort no10	16	17	1
Consort no11	17	21	4
Consort no12	21	24	3

Bulletin 3

Consort no13	0	8	8
Consort no14	8	18	10
Consort no15	18	24	6

Bulletin 4

Consort no16	0	6	6
Consort no17	6	12	6
Consort no18	12	22	10
Consort no20	22	24	2

2^e tour

Bulletin 1

Consort no4	0	4	4
Consort no21	4	12	8
...			

Dans cet exemple théorique, les 96 heures (4 bulletins x 24h) du premier tour (i.e. de la première journée d'irrigation du ratement) sont réparties entre 20 consorts. Quatre d'entre eux prélèvent simultanément l'eau qui s'écoule dans le bisse, et le tableau se lit de la manière suivante :

- entre minuit et six heures du matin, les consorts no1, 6, 13 et 16 ont le droit de prélever l'eau du bisse.
- A 6h du matin, les consorts no2 et 17 remplacent les consorts 1 et 16, tandis que les no6 et 13 continuent de prélever l'eau.
- etc.

Une fois la première journée d'irrigation achevée, le deuxième tour commence, avec à nouveau 96 heures à répartir entre les consorts (certains pouvant avoir des heures au sein de plusieurs tours, comme le consort no4 dans cet exemple). Et ainsi de suite jusqu'au dernier tour, avant de revenir au 1^{er}.

²⁴⁸ Source : légèrement adapté de Schweizer (2012 : 173).