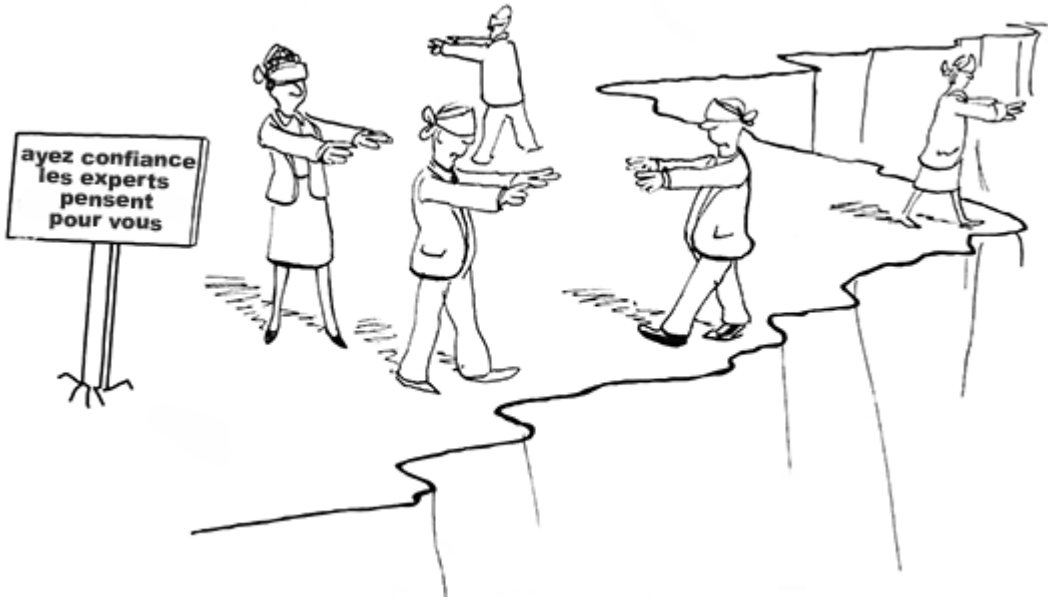
Au service de quels pouvoirs, de quelle idéologie, de quels intérêts? La politique française de destruction des moulins et étangs a été décidée sans aucune analyse multicritères ni scientifique de ces patrimoines, leurs usages, leurs écosystèmes, leurs enjeux. Dans un schéma idéal, si les données manquent sur un thème, un pouvoir politique lance des études scientifiques, réunit tous les experts d’un sujet, avec les représentants des acteurs concernés, pour prendre des décisions avisées et informées. Mais cela ne se passe pas ainsi en France. Des experts administratifs ont prétendu depuis 20 ans détenir le seul savoir pour faire de la démolition des ouvrages hydrauliques une politique d’Etat se disant fondée sur des études. Or, une petite fraction seulement des connaissances a été mobilisée pour appuyer cette politique, avec des biais constants en faveur d’une seule dimension érigée en dogme. Les usagers de l’eau ont perdu confiance dans une parole publique incapable de reconnaître ses préjugés et ses limites. L’organisation de l’expertise, son rapport au décideur et à la société doivent changer: nous vivons en démocratie, pas en expertocratie. L’outil utilisé est la fabrication de normes univoques, sans passer par le suffrage démocratique.



Comme l’ont fait remarquer de nombreux observateurs en France, la crise du covid-19 a aussi été une crise de l’expertocratie d’Etat. Elle n’avait pas vu venir le risque d’une pandémie malgré des signaux d’alerte avec les variantes de la grippe et les syndromes respiratoires type SRAS ou MERS. Il est difficile de prévoir et gérer les crises. Et même de gouverner hors des crises. Le problème: loin d’avoir l’humilité de le reconnaître, l’expertocratie administrative française se pique d’une excellence assortie d’une certaine arrogance, répugne à reconnaître ses erreurs et prétend au monopole du savoir légitime en choix publics. Cela ne date pas d’hier. Nous rencontrons ce même problème dans la politique de l’eau, menée aux dires

d'experts de l'hydrocratie. Des savoirs écologiques incomplets ont ici été érigés en dogmes. Des paradigmes ont été choisis sans réel débat et sans recul critique. La question est évidemment importante, car l'écologie définit des politiques publiques appelées à se déployer au cours de ce siècle : de mauvaises bases ne produiront que de mauvais résultats. A l'époque des 30 glorieuses, les experts d'Etat appuyaient par « la science » des options productivistes et polluantes. On nous dit qu'elles étaient mauvaises.

Un mot d'abord sur l'expertocratie d'Etat. Qu'y a-t-il derrière cette expression un peu abstraite?

Une expertocratie administrative peu débattue et peu transparente
La France présente un système politique très centralisé (jacobin) fondé sur l'idée que les ministères, leurs cabinets, leurs directions administratives centrales et leurs antennes territoriales (dans cet ordre hiérarchique) doivent mener la politique du pays dans tous les domaines. Un petit nombre de personnes définit sa doctrine. Ces personnes, ce sont les « *experts* » en cause.

Les experts construisent un certain discours et informent les décideurs. En général, les politiques pas forcément omniscients, s'appuient sur l'expertocratie administrative.

Dans la politique de l'eau, nous avons un personnel administratif qui se pose ainsi en détenteur du savoir légitime public, opposable aux tiers (élus, usagers, citoyens). Ce point commence à être traité par des chercheurs en sciences humaines et sociales, ainsi qu'en sciences de l'environnement, dont les conclusions sont assez convergentes (lire par exemple les livres de Germaine et Barraud 2017, Bravard et Lévêque 2020, les articles de Dufour et al 2017, Sneddon et al 2017, les thèses de De Coninck 2015, Zingreff-Hamed 2018, Perrin 2018, Drapier 2019)

Les experts prétendant au monopole de la représentation « *sachante* » de l'eau sont en particulier:

des personnels de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) au ministère de l'écologie et de ses services déconcentrés (DREAL de bassin, DDT-M)
des personnels des agences administratives spécialisées (agence de l'eau, OFB office de la biodiversité)



Le système français de fabrique des normes par des expertises administratives, cas de la continuité dite écologique des cours d'eau. En bleu, le coeur du système. Il dispose d'un pouvoir réglementaire et financier. Il informe les élus sur des sujets techniques où ces élus n'ont généralement pas de temps ni de compétence à analyser le fond, donc accordent a priori confiance aux conclusions. Mais cette expertocratie en vase clos induit diverses dérives : confusion entre science et croyance, simplification de savoirs pour soutenir des orientations de programmes publics, tendance à l'endogamie intellectuelle, au biais de sélection des données et au biais de conformité collective, obstruction au changement si des choix sont contestés, non confrontation aux citoyens qui subissent les conséquences des choix opérés, etc.

Experts et chercheurs: pas le même rôle, mais des passerelles

Si les experts ont une formation scientifique ou universitaire, ce ne sont pas pour autant des chercheurs, qui eux produisent de la connaissance à partir de canons méthodologiques rigoureux. L'expert se distingue notamment du chercheur car il est en lien direct avec un pouvoir de décision, avec les contraintes de ce pouvoir. L'expert décide à un moment donné de la connaissance mobilisable pour l'action, alors que le chercheur considère la connaissance comme non finie, toujours incomplète et en construction.

Les réserves des chercheurs sont gommées par l'expertocratie: il faut taire les hésitations, insister sur des points présentés comme des croyances fortes non

contradictoires et transformer en décisions politiques.

Dans un des seuls rapports de synthèse sur l'impact des petits ouvrages (Souchon et Malavoi 2012, *Le démantèlement des seuils en rivière, une mesure de restauration en vogue*, Onema-Irstea, 96 p. non disponible en ligne à date), on peut lire par exemple (p. 24) :

> *« Si les impacts des barrages sont relativement bien connus,* ***il existe assez peu d'études et de publications scientifiques concernant les effets des seuils****. Un article récent (Cziki et Rhoads, 2010) indique clairement le* ***besoin urgent de recherche scientifique*** *sur les impacts physiques et écologiques de ces petits ouvrages »*

Concrètement, cela signifie que la recherche ne peut pas se prononcer : aucun scientifique sérieux ne prétend donner des orientations robustes sur un sujet dont il reconnaît qu'il est très peu étudié. Les auteurs de cette synthèse listent et commentent des travaux qui concernent pour l'essentiel des barrages, et les quelques cas rares de suivis scientifiques sur des seuils ne permettent certainement pas de généraliser. Au demeurant, le même texte conclut (p. 76) sur « *la reconnaissance de la spécificité de chaque bassin tant d'un point de vue physique, chimique ou écologique. La complexité des systèmes et la mise en place des méthodes d'analyse diverses se traduisent par des difficultés pour développer des approches génériques.* »

Pourtant, une note de la DEB du ministère de l'écologie, les agences de l'eau, les SDAGE affirment et militent pour que l'effacement soit la meilleure solution *a priori* et qu'il doit bénéficier du soutien maximal en argent public. C'est peu crédible, mais l'expertocratie filtre et retient ce qu'elle veut retenir… tout en prétendant être neutre, objective, « *fondée sur la science*« .

La politique de destruction des ouvrages, exemple de dérive de l'expertocratie

Sur la question des ouvrages hydrauliques, il existe une expertocratie française et européenne. La seconde travaille sur les problèmes de construction de la DCE par une expertise très limitée et une logique d'efficience par métrique, voir Loupsans et

Gramaglia 2011, Bouleau et Pont 2014, Bouleau et Deuffic 2016). Nous nous concentrerons ici sur les choix français.

Qu'avons-nous observé depuis les années 2000?

– L'expertocratie d'Etat a choisi un paradigme d'orientation – la rivière comme phénomène naturel. L'administration défendait il y a encore une génération un paradigme fort différent de la rivière comme ressources exploitables.

– L'expertocratie d'Etat a effectué un choix sélectif de certaines connaissances (en halieutique et en écologie de la conservation surtout). Elle a évacué (c'est-à-dire ignoré, minimisé, signalé mais sans en inférer de changement) toutes les autres connaissances qui pouvaient affaiblir son message. Elle compile uniquement les retours d'expérience étayant la doctrine choisie. Elle sous-estime les réserves de prudence dans la science (par exemple sur les échecs nombreux en restauration morphologique, ce qui aurait dû induire une phase expérimentale plus rigoureuse avant de lancer des programmes d'actions.

– L'expertocratie d'Etat a ignoré les objections et critiques venant du terrain, présumées être l'expression d'intérêts particuliers ou de savoirs non légitimes, risquant de mettre en cause les simulacres de la communication publique.

– L'expertocratie d'Etat a mis en avant des arguments douteux voire faux (auto-épuration des rivières, par exemple), organisé des omissions volontaires (biodiversité hors poissons migrateurs ou biodiversité des milieux anthropisés, par exemple) et de manière générale négligé le fait qu'il existe très peu de recherche de terrain avec données suffisantes sur les moulins, étangs et autres patrimoines anciens ayant créé des écosystèmes consécutifs aux aménagements depuis plusieurs siècles.

– L'expertocratie d'Etat a organisé le financement de tout ce qui pouvait conforter son message, plutôt que financer d'autres études et expertises ciblées à protocole ouvert et co-construit pour tester si son choix est réellement robuste.

Le résultat de tout cela est que sur les rivières comme un peu partout ailleurs, l'expertocratie s'est coupée de la société sur la question des ouvrages hydrauliques. Elle a divisé et conflictualisé les acteurs (satisfait certaines fractions de la société et braqué d'autres). Elle est devenue inaudible et non crédible car

perçue comme un pouvoir biaisé qui porte une écologie partisane sans accepter le débat.



L’argument circulaire des « résultats démontrés » et la négation des données que l’on ne veut surtout pas mesurer

On pourrait répondre qu’après tout, cette confiscation de l’expertise d’Etat par une certaine approche disciplinaire correspond à une demande sociale (davantage d’écologie) et à des résultats tangibles. On met alors en avant que le démantèlement des ouvrages hydrauliques mène bel et bien à l’apparition de nouveaux habitats à la place des retenues et au retour local de certaines espèces, dont les poissons migrateurs.

Ce point sur la restauration des migrateurs demande à être vérifié à long terme, car certaines actions menées pendant plusieurs décennies ont des mauvais bilans à date (par exemple le saumon de l’axe Loire-Allier) et les chercheurs ne trouvent pas forcément de signaux clairs sur l’évolution des migrateurs en France depuis 35 ans (voir Legrand et al 2020). Toutes choses égales par ailleurs, effacer une barrière physique à la migration favorise la migration (c’est un truisme), mais rien ne dit que les barrières concernées (surtout celles des ouvrages anciens) soient le premier problème à long terme de ces espèces par rapport au réchauffement, à la pollution, à la surpêche dans l’océan, à la pêche professionnelle en eau douce, à l’introgression génétique, à la prédation… L’abondance passée des migrateurs dans la nature jusqu’au 20ème siècle ne peut pas être la référence dans la nature du 21e

siècle, qui n'a plus les mêmes paramètres physiques, chimiques et biologiques.

Le caractère incertain des résultats est presque secondaire. Le problème est le raisonnement circulaire : l'administration définit ce qu'il faut entendre par un bon résultat, elle fixe les métriques de calcul de ce seul résultat, elle conclut que le résultat est atteint.

Dans le cas des démantèlements d'ouvrage, de nombreuses facteurs ne sont justement pas considérés et encore moins mesurés pour asseoir la doctrine.

Par exemple, on ne mesure pas aujourd'hui en routine:

la biodiversité bêta et gamma à échelle tronçon et bassin (et non site),
la perte en espèces lentiques des retenues et en espèces résidentes des biefs (canaux),
les espèces animales et végétales autres que les poissons, dont certaines pourtant protégées et menacées,
la rétention annuelle totale d'eau du bassin (surface et nappe) avec ou sans ouvrages,
la valeur historique et archéologique des sites,
l'appréciation paysagère des sites et rivières par les riverains,
le bilan carbone des opérations,
le bilan chimique des opérations en épuration de polluants et remobilisation de sédiments pollués,
la valeur foncière des parcelles riveraines avec ou sans plan d'eau,
l'analyse coût-avantage de la même dépense publique pour d'autres postes, par exemple la continuité latérale et création de zones humides au lieu de la continuité longitudinale.
En écartant tous ces éléments, on n'offre aucune possibilité que d'autres enjeux ne viennent contrarier le choix de la doctrine officielle reposant sur des affirmations.

Des chercheurs ont commencé à analyser ces carences des expertises administratives en France (voir par exemple Dufour et al 2017, Perrin 2019), mais sans évolution notable des pratiques.

La révision de « l'expertise administrative » est une urgence pour refonder la confiance dans la parole publique

Pour revenir à une politique des rivières apaisée, et retrouver confiance dans la

parole des autorités publiques, il faudra plusieurs conditions.

Une expertise collégiale et multidisciplinaire

Une expertise démocratisée et participative

Une expertise non court-termiste

Une expertise locale et globale

Une expertise transparente non partisane

Il existe en France une mise en cause d’une technostructure qui n’a pas envie d’entendre son pays et qui confisque le pouvoir.
Avant que ces bonnes pratiques voient le jour, les associations et propriétaires d’ouvrages hydrauliques doivent sensibiliser les élus aux carences démocratiques de l’expertise administrative fondant la politique de l’eau, ses contradictions, ses incohérences et son absence de résultats.