

Comment développer un projet ambitieux de restauration d'un cours d'eau ?

Christophe Bouni

Retours d'expériences en Europe, un point de vue des sciences humaines et sociales

N°10

Avec la directive cadre européenne sur l'eau (DCE), la restauration physique des milieux aquatiques est devenue un levier incontournable de la politique publique de gestion de l'eau. Les premiers retours d'expériences montrent que les ambitions écologiques et la pertinence technique poursuivies ne permettent pas toujours d'en garantir sa mise en œuvre. D'ailleurs, les porteurs de projet qui ont réussi à mener au succès de telles opérations reconnaissent très souvent que leur plus grosse difficulté a été de convaincre les différents acteurs du territoire de l'opportunité du projet. S'ils sont essentiels et nécessaires, le regard et le langage de l'ingénieur ou du technicien ne suffisent donc pas à en garantir le succès. La restauration hydromorphologique est aussi une opération économique, sociale, culturelle et politique qui concerne un territoire souvent plus étendu que l'espace des transformations du cours d'eau. Concevoir un tel projet revient *in fine* à porter une volonté de changements sur un territoire dont les enjeux, les conséquences et l'intérêt ne sont pas forcément compris et partagés par tous. Dès lors, pour le porteur de projet, comment prendre en compte et articuler les différents enjeux sans pour autant restreindre les objectifs écologiques et environnementaux ?

Soucieux d'aider les acteurs de l'eau à développer des projets de restauration ambitieux, l'Onema a souhaité aller au-delà de son champ d'expertise technique traditionnel en mobilisant les sciences humaines et sociales. Des repères, des outils et des enseignements stratégiques sont livrés pour intéresser et persuader les différentes parties prenantes de l'opportunité de restaurer "leur" cours d'eau et pour élaborer et conduire des projets de restauration favorables au bon état.

Sommaire

- Introduction
- 1- Déployer une vision stratégique de la trajectoire de restauration
- 2- Développer la reconnaissance du porteur de projet
- 3- Concevoir la pertinence sociale, politique et territoriale du projet de restauration
- 4- Démontrer l'intégration technico-économique du projet de restauration
- Quelques points essentiels à retenir
- Pour en savoir plus

© FDPMA 53



Introduction

A partir de la fin des années 1980, les effets secondaires produits par les nombreux aménagements des cours d'eau se sont fortement faits sentir : dégradations récurrentes d'ouvrages d'art tels que des ponts, enfoncement du lit de la rivière et des nappes d'eau associées ou encore dégradation de la fonctionnalité écologique des milieux aquatiques.... Parallèlement, se développent dans les milieux scientifiques de nouvelles disciplines relatives à l'hydromorphologie et l'écologie fluviale, qui cherchent à expliquer les causes et conséquences de ces effets.

Ces nouvelles disciplines ont progressivement identifié un certain nombre d'impacts néfastes sur les écosystèmes et leur fonctionnement et sont venues expliquer ces dégradations des milieux aquatiques. Ces avancées

scientifiques ont poussé les pouvoirs publics à reconsidérer la pertinence des politiques passées et à reconsidérer les objectifs de l'aménagement des cours d'eau (Figure 1). Les premiers schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) des années 1990 illustrent notamment cette réorientation progressive. Ils mettaient en avant la notion « d'espace de liberté » des cours d'eau et faisaient apparaître le souci de respecter la dynamique fluviale, deux formulations qui traduisent un début de prise en considération de la contrainte hydromorphologique et écologique dans l'aménagement des cours d'eau. Dès cette époque, les acteurs des bassins étaient ainsi déjà incités à préserver la dynamique des cours d'eau.



Figure 1. Barrage de Kernansquillec

Toutefois, c'est avec l'obligation de résultats induite par la directive cadre sur l'eau (DCE) en 2000 que la restauration physique des cours d'eau est devenue un levier incontournable de la politique publique de gestion de l'eau. En effet, un développement vigoureux de ce volet d'intervention est alors attendu pour tendre vers le bon état écologique des masses d'eau fixé par la DCE. Si elle n'est pas explicitement prescrite, la restauration des cours d'eau est en effet souvent un "point de passage obligé" pour atteindre ces objectifs.

Pour supporter ces opérations de restauration de cours d'eau et décliner la mise en œuvre de la DCE, l'Onema et les agences de l'eau ont alors édité un certain nombre de guides à destination des gestionnaires de l'eau. Ainsi, dès 2007, l'agence de l'eau Seine Normandie a mis à disposition des gestionnaires un manuel pour appuyer les arguments techniques de la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau (*Manuel de restauration hydromorphologique des*

cours d'eau AESN 2007). Il s'agissait d'aider les gestionnaires à fixer le niveau d'ambition souhaitable en réponse aux dysfonctionnements que connaissent les cours d'eau dont ils ont la charge. Cependant, les opérations de restauration proposées tardent à être engagées et mises en œuvre sur le terrain. Si dans certains cas les actions peuvent être engagées aisément - lorsque des seuils sont abandonnés par exemple - les retours d'expériences des premières opérations lancées montrent que fréquemment la justesse technique des propositions ne suffit pas à convaincre les maîtres d'ouvrage publics à se lancer dans ces démarches de restauration.

Dans de nombreux cas en effet, les projets de restauration font face à un certain nombre de réticences, voire de résistances, de la part des acteurs concernés par ces projets. Outre que les travaux envisagés peuvent impliquer des actions techniquement et économiquement lourdes - abaissement ou

suppression de seuils, recul de digues de protection ou encore restauration de méandres... -, les opérations de restauration ne sont pas sans conséquence ni sur les territoires des cours d'eau¹, ni sur les activités et usages de leurs habitants au sens large. A ce titre, les interrogations et les préoccupations des divers acteurs concernés sont donc légitimes et la mise en œuvre d'une restauration hydromorphologique demande le plus souvent un important travail de conviction et d'argumentation pour soutenir l'ambition technique recherchée. D'un certain point de vue, mettre en œuvre de telles opérations constitue une innovation, voire une rupture, par rapport aux politiques héritées de l'Histoire : il s'agit bien désormais de repenser les aménagements parfois fort anciens des cours d'eau. Dès lors, on comprend les difficultés rencontrées dans la conduite des projets de restauration physique, difficultés dont se font écho les acteurs de terrain. En réponse à celles-ci, l'Onema et les agences de l'eau ont engagé une série de réflexions pour améliorer la conduite des projets de restauration de cours d'eau. Plusieurs guides ont notamment été élaborés pour aider les acteurs de la gestion de l'eau sur les territoires dans leur conduite de projet (*Onema Restauration physique des cours d'eau : connaissances*, agence Loire Bretagne *Restauration des cours d'eau : communiquer pour se concerter* ; agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse *Restauration*

hydromorphologique et territoires : concevoir pour négocier).

Cette publication s'inscrit dans le prolongement de ces réflexions. Mobilisant des approches en sciences humaines et sociales, elle vise à accompagner l'émergence des projets de restauration hydromorphologique. L'analyse et la comparaison de douze projets de restauration de cours d'eau menés en France et Europe (étude CERCEAU – encart 1) ont servi de base pour élaborer ce *Comprendre pour agir*. Celui-ci s'adresse donc prioritairement aux acteurs qui souhaitent mettre en œuvre une restauration hydromorphologique, c'est-à-dire aux porteurs de projet de restauration de cours d'eau². Néanmoins, les personnes étant amenées à soutenir des opérations de restauration écologique (zones humides par exemple) ou les personnes simplement concernées, impliquées ou intéressées par la conception et la réalisation de projets de restauration y décèleront des ressources pouvant leur être utiles. Le lecteur trouvera dans cette publication :

- d'une part la description des outils analytiques permettant de déployer une vision stratégique d'un projet de restauration ;
- d'autre part un certain nombre d'enseignements issus de l'étude des douze projets de restauration.

L'étude Comparaison européenne de restauration des cours d'eau (CERCEAU), son parti pris, son déroulement

Les éléments présentés sont issus de retours d'expériences de projets de restauration de cours d'eau conduits en Europe et en France ces dernières années. Ce travail, lancé par l'Onema en 2011, visait à :

- identifier les facteurs de succès de ces expériences ;
- tester l'intérêt d'outils méthodologiques spécifiques à l'analyse stratégique pour bénéficier de ces enseignements ;
- identifier des pistes d'amélioration pour la conduite de projets de restauration hydromorphologique en France.

Ce sont ainsi douze cas qui ont été analysés dont cinq à l'étranger (Allemagne, Espagne, Angleterre et Luxembourg). Ces cas ont été choisis par les institutions des divers pays enquêtés pour leur caractère illustratif et exemplaire de démarches abouties ayant été confrontées à des difficultés de mise en œuvre. Chaque cas a donné lieu à une mission d'enquête comprenant une demi douzaine d'entretiens avec des acteurs clés des démarches et l'analyse des documents de communication afférents.

L'analyse n'a pas eu pour objectif d'étudier le contenu technique des opérations réalisées mais d'observer la dynamique de ces expériences du point de vue des sciences humaines en se concentrant sur les moments clés des avancées des projets de restauration de cours d'eau.

Ces retours d'expérience ont notamment permis de tester et fabriquer trois outils d'analyse qui peuvent aider à préparer la mise en œuvre de tels projets.

1- Nous emploierons fréquemment cette notion de territoire de cours d'eau qui souligne la dimension identitaire des rivières pour les populations qui les fréquentent. Ce territoire concerne des espaces variables, celui des usages de l'eau et des milieux, mais aussi la vallée, ou encore le bassin versant ou même un ensemble de vallées.

2- Dans cette publication, nous utiliserons indifféremment les termes restauration de cours d'eau, ou de rivière et restauration hydromorphologique.

1- Déployer une vision stratégique de la trajectoire de restauration

Pour mettre en œuvre des opérations de restauration, il ne faut pas se limiter aux dimensions techniques des projets ; modifier la morphologie d'un cours d'eau n'est pas qu'une opération technique. L'action de restauration envisagée par le projet peut consister à arasement des aménagements, redessiner la rivière et ses berges, modifier son débit, son régime d'inondation et les pratiques et usages qui la caractérisent... Il s'agit donc également d'une opération économique, sociale, environnementale, culturelle et politique qui interpelle un territoire bien souvent plus large que l'espace du cours d'eau concerné.

De fait, une restauration hydromorphologique ambitieuse propose un profond changement environnemental qui vient perturber les relations historiques qu'entretiennent les habitants et usagers avec la rivière et ses abords. On comprend ainsi que des réactions d'opposition parfois vives adviennent si le projet apparaît imposé au nom d'une technicité ou d'objectifs que ne partagent pas aisément les habitants et les acteurs concernés.

Dans de tels cas de figure, les différents retours d'expérience montrent que le projet de restauration

n'est réalisable qu'en mobilisant une vision globale et nouvelle de la rivière. Le porteur de projet cherche à s'appuyer sur cette vision renouvelée du cours d'eau, de ses usages et de ses fonctionnalités pour intéresser le plus grand nombre et minimiser les oppositions. Dans ce travail de conviction, les porteurs du projet de restauration hydromorphologique sont cependant confrontés à des difficultés inhérentes à toute tentative de changement et de modification des équilibres d'un territoire.

On peut développer deux exemples de difficultés classiquement identifiées par les études sur le changement social et auxquels n'échappent pas les projets de restauration. Il faut prendre en considération deux types d'acteurs : ceux qui ont intérêt au changement et ceux qui se satisfont du *statu quo*.

Une première difficulté tient à l'invisibilité sur le territoire des acteurs qui ont intérêt au changement par rapport à ceux qui bénéficient de la situation actuelle. Le porteur de projet doit favoriser la participation des premiers qui pourront s'appuyer sur ces milieux restaurés et ce nouveau cadre de vie, pour développer de nouvelles opportunités (Figure 2).

2



a © A. Bouissou - METL-MEDE
b © EPTB Sèvre Nantaise/Peuplades
c © M. Bramard - Onema



Figure 2. Engager le changement et les innovations associées demande la participation d'acteurs qui pourront s'appuyer sur ces milieux restaurés et ce nouveau cadre de vie.

S'ils ne sont pas les seuls concernés, le projet de restauration s'adresse tout particulièrement aux futurs bénéficiaires du changement qui constituent autant de potentiels alliés pour le porteur de projet. Ces acteurs sont cependant parfois difficiles à identifier car faiblement structurés et peu représentés dans les activités économiques bénéficiant historiquement de la rivière. Ils n'ont par ailleurs pas toujours conscience d'être de futurs bénéficiaires du projet. Il s'agit alors de faire exister un "futur prometteur", par exemple une rivière plus poissonneuse, un site plus attrayant pour résider ou pour les touristes... A l'inverse, les acteurs qui défendent les usages actuels du cours d'eau sont identifiables et généralement plus prompts à s'organiser pour faire entendre leur voix.

Une seconde difficulté tient à la situation particulière du porteur de projet à l'origine du changement. Son projet est censé représenter une forme d'intérêt général et bénéficier à l'ensemble des acteurs impactés par la restauration proposée. Toutefois, il n'en demeure pas moins le représentant d'un groupe et d'un intérêt particulier. Les porteurs de projet sont en effet le plus souvent des acteurs sectoriels de l'eau et des milieux

aquatiques : des syndicats de rivière, des services déconcentrés de l'administration de l'écologie, des associations de pêcheurs... La légitimité de leur discours et de leur volonté d'action sont ainsi fréquemment questionnées par les autres acteurs du territoire. Ces derniers ne reconnaissent pas d'emblée la pertinence des projets de restauration physique des cours d'eau dont les conséquences interpellent leurs propres pratiques et usages.

Face à ces difficultés, développer une vision de la restauration de la rivière dans son territoire ne suffit pas. Pour transformer le projet de restauration en œuvre concrète, il faut réussir à générer un rapport de force en sa faveur, c'est-à-dire intéresser le plus grand nombre et minimiser les oppositions. Le parcours est parsemé d'embûches et requiert de composer avec de nombreux éléments pour conduire le projet dans la durée. Relever ce défi nécessite de la part du porteur du projet de restauration hydromorphologique la conception d'une véritable réflexion stratégique pour répondre à la question centrale : comment concevoir un projet qui trouve sens dans son territoire, dans ses dimensions écologiques, environnementales et techniques mais aussi sociales, culturelles ou économiques ? - encart 2.

Qu'est-ce que l'analyse stratégique ?

Cette analyse se propose de développer une approche de moyen terme pour assurer la mise en œuvre et le succès d'un projet.

Tournée vers les conditions de l'action, de sa réalisation et de son succès, l'analyse stratégique articule les différents moyens dont dispose le porteur de projet et se focalise sur les interactions entre les acteurs.

Partant de l'idée que le succès de nos projets dépend autant de nos intentions que de celles des autres acteurs du territoire, l'analyse stratégique explore les futurs envisageables et les séquences favorables ou défavorables à la mise en œuvre du projet que nous portons.

Elle défend l'idée qu'à côté de la coproduction, la capacité d'un acteur à convaincre les indifférents et les opposants, à impliquer les acteurs concernés et à négocier avec eux, à se faire des alliés parmi les acteurs dotés de "pouvoir", est un élément clé et essentiel pour mener un projet d'action au succès.

Utilisée au départ pour décrire l'art de préparer et planifier une opération militaire, la stratégie renvoie aussi aujourd'hui à l'art de manœuvrer, de diriger et de coordonner des actions pour atteindre un objectif.

Il faut donc voir les trois perspectives présentées dans cet ouvrage comme autant d'éclairages permettant à un porteur de projet de préparer, orienter et coordonner ses actions et ses discours pour atteindre son objectif final.

Pour nourrir cette lecture stratégique des trajectoires de restauration d'un cours d'eau, le porteur de projet doit pouvoir mobiliser des approches en sciences humaines et sociales sur les dossiers techniques de la restauration. Sans prétendre présenter l'intégralité des questionnements et outils utilisables, nous proposons trois perspectives particulièrement majeures pour concevoir et mettre en œuvre un projet de restauration avec des ambitions écologiques fortes :

- Il s'agit tout d'abord de **définir le positionnement** du porteur de projet par rapport au cours d'eau et au territoire, aux usagers et autres acteurs concernés par le projet. Il s'agit de préciser qui porte le projet dans ses différentes dimensions. A quelle échelle et à quel niveau faut-il et peut-on intervenir ? Comment se situer par rapport aux autres acteurs concernés par le projet ? La "contextualisation" du projet permet de bien identifier et définir les principaux objectifs stratégiques vis-à-vis des autres acteurs et donner ainsi des premières orientations sur les actions à entrevoir pour porter efficacement le projet ;

- la deuxième perspective à préciser renvoie à la **place du projet de restauration dans l'histoire** de la rivière et des politiques et aménagements qui l'impactent. Il s'agit d'une part d'interroger la place de "l'événement restauration" dans la chronologie des usages et des activités associés à la rivière et au territoire alentours. Quelles ruptures et continuités des usages et pratiques vont être permises par la restauration ? D'autre part, il faut préciser la place et le rôle du projet de restauration dans l'histoire plus récente des aménagements et des initiatives techniques et politiques engagées au sujet de

la rivière. Comment le projet de restauration s'articule-t-il avec les différents aménagements récents et les dernières modifications des usages ?

- enfin, la dernière perspective a trait aux **conditions à réunir pour initier et développer** de tels projets et les actions à mettre en œuvre pour les obtenir. Les douze expériences françaises et européennes étudiées ont permis de souligner plusieurs objectifs, enjeux que l'on peut qualifier de stratégiques : la reconnaissance du porteur de projet ; la pertinence sociale, politique et territoriale du projet ; son intégration technico-économique ; la pérennité de sa dynamique.

Le porteur de projet dispose de marges de liberté et de différents moyens (des variables stratégiques) pour travailler et répondre à ces enjeux stratégiques. Il s'agit de préciser ce que sont les éléments décisifs pour convaincre de la nécessité et du bien-fondé du projet de restauration ou autrement dit : comment asseoir au fil de l'action la reconnaissance du projet de restauration dans le territoire ?

A chacun des questionnements, un outil d'analyse est proposé, aussi bien pour observer et comprendre un projet de restauration que pour concevoir et affermir une approche stratégique lors de l'élaboration et la présentation d'une opération de restauration hydromorphologique. Ces outils réflexifs - le tableau de contextualisation, le chronogramme et le tableau d'analyse stratégique type - ont été testés pour analyser les retours d'expériences sur les cas d'étude français et européens.

● Contextualiser le projet pour mieux agir : d'où vient le projet et qui le porte ?

Une première lecture transversale des enjeux stratégiques montre l'importance de contextualiser le projet de restauration au sein de deux réseaux d'acteurs qu'il faut pouvoir soigneusement distinguer : **les réseaux du niveau territorial** (collectivités de diverses échelles) **et les réseaux sectoriels** (syndicats professionnels et organismes techniques) concernés par le projet (Figure 3).

Ces deux réseaux doivent être mobilisés dans le cadre de l'élaboration du projet de restauration :

- au niveau territorial d'une part, la mobilisation devra reposer sur la visibilité politique du projet, son acceptabilité et sa pertinence sociale et économique. Il faut mettre en œuvre les concertations nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle vision de la rivière et de sa place dans le territoire. Il s'agit d'**un travail de conviction** ;
- au niveau sectoriel ou intersectoriel d'autre part, il convient de rechercher la meilleure coordination



Figure 3. L'importance de contextualiser le projet de restauration au sein de deux réseaux d'acteurs à distinguer soigneusement.

possible du projet avec les activités présentes. **Ce travail de négociation** doit assurer l'existence concrète du projet, même si cela doit se faire au détriment éventuel des intérêts de certaines activités déjà présentes sur le territoire.

L'analyse de la dynamique des projets permet d'identifier également deux types de projet en fonction des acteurs qui en sont à l'initiative et qui en structurent la démarche.

L'initiative du projet peut être le fait d'un acteur institutionnel du domaine de l'environnement. Mais elle peut être aussi portée par un acteur local motivé par une approche environnementale. Cette distinction selon l'origine de l'initiative des projets apparaît structurante car elle renvoie à des enjeux différents en termes d'intégration du projet dans le territoire et d'articulation avec les autres politiques publiques (Tableau 1).

Un outil pour conceptualiser les projets

	Initiative institutionnelle	Initiative locale	Enjeux stratégiques vis-à-vis des acteurs
Réseaux sectoriels d'acteurs (agriculture, pêche, environnement, santé/eau potable)	Articuler le projet de restauration avec les autres politiques sectorielles	Obtenir le soutien du projet par les politiques environnementales	Négocier le projet de restauration avec les acteurs des autres secteurs
Réseau territorial d'acteurs	Trouver une place à la restauration dans la dynamique territoriale	Elargir l'assise territoriale du projet de restauration	Convaincre les acteurs du territoire de l'opportunité du projet de restauration
Enjeux stratégiques selon l'origine du projet de restauration	"Territorialiser" le projet de restauration « parachuté »	Consolider au niveau territorial et rendre DCE compatible le projet de restauration "spontané"	

Dans le cas d'une initiative **institutionnelle**, le projet environnemental de restauration de rivière apparaît par construction « DCE compatible » puisqu'il est initié par un acteur institutionnel environnemental en charge de la mise en œuvre de cette directive. La principale difficulté à laquelle est confronté ce type de projet est

qu'il doit avant tout se trouver une place dans la dynamique territoriale et s'articuler avec les autres politiques publiques à l'œuvre sur le territoire. Sauf à en faire un projet « parachuté », il lui faut se tisser des liens avec le territoire.

Dans le cas d'une **initiative locale**, le projet émane d'emblée du territoire mais la cause environnementale qui le porte localement est très souvent minoritaire. Élargir l'assise territoriale du projet par le soutien du plus grand nombre est alors le premier objectif que nous enseignent ces expériences. Toutefois, la vision environnementale du projet ainsi défini n'est pas forcément d'emblée « DCE compatible ». Il faut alors que l'acteur local à l'origine du projet articule sa démarche avec les politiques publiques, notamment les politiques environnementales, afin d'obtenir leur soutien au projet. Projet

spontané, il doit acquérir ses lettres de noblesses tant territoriales que sectorielles.

Ces deux dimensions, la nature des réseaux d'acteurs et l'origine du projet de restauration, permettent de contextualiser un projet. Elles indiquent au porteur de projet comment se situer par rapport aux acteurs avec lesquels il est amené à interagir. Ainsi, selon que l'initiative prédominante relève du niveau local ou plutôt du niveau institutionnel environnemental, le porteur de projet pourra affiner et hiérarchiser ses actions de concertation ou de négociation.

● **Inscrire le projet dans l'histoire : une ressource pour poser le diagnostic et insuffler une dynamique de changement**

On l'a vu, promouvoir une restauration hydromorphologique, c'est proposer un changement plus ou moins important et structurant au territoire de la rivière. Pour appuyer ce changement, les arguments développés sont potentiellement nombreux et diversifiés : améliorer la qualité de l'eau, prévenir les risques d'inondation, assurer la continuité piscicole, agir sur le transit des sédiments ou valoriser le paysage... Pour donner un sens global et une cohérence à ses divers éléments, le porteur de projet peut les rassembler au sein d'une démarche historique permettant de « raconter la rivière et ses aménagements ».

Les aménagements de la rivière, la qualité de ses milieux naturels et les dynamiques de population d'espèces ou les activités économiques permises, s'inscrivent tous dans le temps long. Raconter l'histoire de la rivière et des relations que les hommes entretiennent avec elle permet d'en retracer les cohérences et de trouver la place et le sens du projet de restauration physique.

La prise de recul historique permet non seulement d'y arrimer le projet de restauration physique, mais aussi de situer dans le passé de la rivière et de ses usages (Figure 4) les dysfonctionnements que le projet de restauration souhaite corriger. "Dire l'histoire" permet non seulement de poser le diagnostic global mais aussi d'appuyer une dynamique d'influence sur le territoire pour changer les règles de fonctionnement.

4



Figure 4. La prise de recul historique permet non seulement d'y arrimer le projet de restauration physique, mais aussi de le situer dans le passé de la rivière et de ses usages.

A ce titre, l'histoire constitue une ressource stratégique. Ainsi, selon les situations et les besoins, le porteur de projet peut insister ou bien sur la continuité, ou bien sur la rupture que devrait représenter la restauration dans l'histoire du cours d'eau.

L'outil à privilégier pour raconter l'histoire est la technique du récit qui, de manière rigoureuse, permet d'articuler les registres d'investigation les plus divers - la politique de l'eau, l'aménagement du territoire, l'histoire économique et sociale du bassin de vie, l'histoire des collectivités locales et de leur structuration en divers syndicats...- Préparer ce récit nécessite de rassembler de nombreux éléments interprétatifs puisés au sein de ces registres. Il peut s'agir par exemple d'évolutions démographiques avec l'arrivée de nouvelles populations, de l'installation de nouvelles activités économiques ou encore du développement d'une demande de loisirs, ... Pour les organiser et les structurer, il peut être envisagé de bâtir une grille de restitution synthétique pour chaque projet, sous forme d'un **chronogramme**, afin d'inscrire le projet dans

l'histoire récente des aménagements de la rivière et de son territoire. Le Tableau 2 illustre, de manière simplifiée, ce type d'outil sur l'exemple d'une opération conduite sur une rivière allemande (la Ruwer – encart 3, p13).

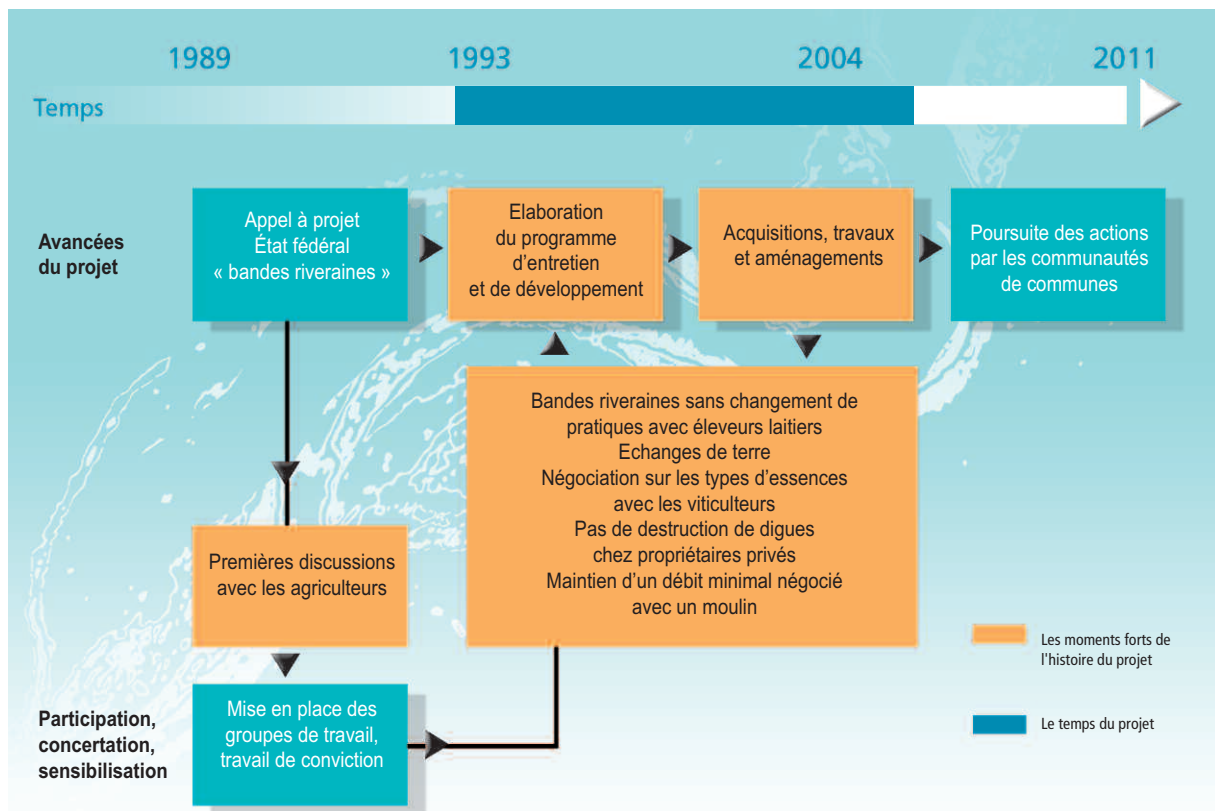
Un tel outil synthétique permet d'avoir une double lecture du projet de restauration :

- **une lecture analytique**, avec l'instruction de diverses thématiques spécifiées en ligne sur la gauche du schéma. Citons les études, les communications, les négociations, les concertations, les événements marquants (manifestations, conflits...);
- **une lecture diachronique**, en retraçant l'ensemble des actions qui ont jalonné le projet, les structurations d'institutions.

Il complète utilement la présentation sous forme de fiche de cas d'études et permet d'inscrire le temps du projet (de 1993 à 2004 en bleu canard sur le schéma) dans un temps plus long, celui de l'histoire de la rivière et de son devenir.

2 **Un exemple de chronogramme pour inscrire le projet dans le temps**

Tableau



Le chronogramme permet d'élaborer la réflexion nécessaire pour mettre en résonance et en lien de causalité les différents déterminants de l'histoire de la rivière dans son territoire. Les flèches sur le schéma ponctuent ainsi le récit que l'on pourra construire pour argumenter l'étape suivante du projet. Enfin, utilisé de

manière prescriptive, cet outil permet d'imaginer comment le projet de restauration à venir pourra s'inscrire dans l'histoire du territoire concerné et d'anticiper les événements qu'il faudra organiser pour assurer la cohérence du projet.

● Les déterminants stratégiques du changement : les maîtriser pour mieux les articuler

Si les deux premières perspectives stratégiques décrites ci-dessus conduisent à positionner correctement le projet de restauration dans **l'espace et le temps**, il s'agit dorénavant de focaliser l'attention sur les déterminants stratégiques du changement que l'on souhaite insuffler avec la restauration hydromorphologique. Autrement dit, que doit-on prendre en considération pour initier le projet ? Les investigations à conduire pour structurer la démarche stratégique doivent notamment aborder des enjeux stratégiques et des leviers d'actions. On retiendra les quatre enjeux stratégiques suivants :

■ **la reconnaissance du porteur de projet**, laquelle renvoie à la question de la légitimité de celui-ci en tant qu'acteur menant un projet sur un territoire. Comment pose-t-on la légitimité d'un acteur et de sa structure d'appartenance pour porter un projet de restauration ? Quels sont les déterminants de cette légitimité et comment peut-on en accroître sa visibilité ?

■ **la pertinence sociale, politique et territoriale du projet**³ qui a trait à la manière de s'assurer de sa bonne réception. Comment optimise-t-on un projet de restauration dans cette perspective ? Quelles sont les informations qu'il convient d'avoir dans ce but ? Quels sont les éléments de discours à construire et les actions qui doivent être conduites pour assurer cette pertinence sociale et politique et faire advenir une nouvelle vision du cours d'eau restauré ? Autrement dit, quels sont les efforts de "persuasion" à fournir sur le plan social et le plan politique que l'on distinguera des efforts de « démonstration » relatif au traitement de l'enjeu suivant ;

■ **l'intégration technico-économique du projet** qui renvoie aux enjeux de démonstration du bien-fondé du projet d'un point de vue technico-économique. Le projet a-t-il mis en avant les avantages attendus et envisageables du projet ? Le projet intègre-t-il les dimensions socio-économiques c'est-à-dire les activités et les pratiques qui vont se mettre en place sur le territoire avec les nouvelles qualités du cours d'eau restauré ?

■ **la pérennité de la dynamique du projet** focalise l'attention sur les questions d'accompagnement et de soutien du projet dans la durée, au-delà de la seule période de mise en œuvre. Comment s'assurer du devenir du projet ? Comment éviter que les avancées ne soient remises en cause ou que la dynamique insufflée s'essouffle ?

Ces divers enjeux stratégiques peuvent se lire comme des objectifs intermédiaires pour le porteur de projet. Le retour d'expérience des cas d'études nous apprend que leur atteinte détermine la réussite du projet de restauration.

Pour traiter ces enjeux, le porteur de projet peut agir sur trois grandes variables :

■ **le portage politique et technique**. Les caractéristiques du porteur de projet (type de structure, moyens, élus impliqués...) lui confèrent des qualités plus ou moins efficaces pour concevoir politiquement et techniquement l'opération de restauration du cours d'eau et *in fine* assurer les enjeux stratégiques décrits précédemment ;

■ **l'animation locale** crée, organise et gère l'événement sur le territoire pour donner à voir les perceptions de la rivière, les changements proposés et organiser la concertation autour du projet. Le choix des diverses modalités d'animation (action, concertation, négociation, communication ou études) est stratégique pour répondre aux quatre enjeux ;

■ **la gestion du projet** demande des qualités et compétences particulières pour la conduite de ces expériences. Outre des compétences techniques pour accompagner les changements nécessaires, des compétences en communication et en concertation sont indispensables.

Le croisement de ces variables et des quatre enjeux précédents, permet de concevoir un tableau d'analyse stratégique (Tableau 3). A l'aide de ce tableau, les analyses réalisées auprès des douze cas étudiés ont ainsi permis de retracer les éléments qui se sont avérés importants pour le succès des différentes expériences. Sur cette base, il est possible de formuler quelques questions génériques qu'il peut être intéressant d'instruire pour élaborer sa stratégie.

3- En fonction des contextes, la pertinence du projet peut prendre des dimensions diverses. Sociale, la pertinence justifiera des pratiques et des usages ; politique, elle donnera lieu à l'affichage d'une vision de la rivière et des relations qu'entretiennent les hommes avec elle ; territoriale enfin, la pertinence se référera au cadre de vie, au paysage, mais aussi aux activités économiques. Nous citerons indifféremment l'une ou l'autre de ses dimensions pour exprimer la pertinence.

	Portage politique et technique	Initiative locale	Compétences, outils spécifiques en gestion de projet
Reconnaissance	Comment améliorer l'insertion des porteurs de projet dans les réseaux techniques de l'hydromorphologie et dans les réseaux politiques locaux ? Comment organiser la cohésion des portages politique et technique ?	Comment susciter l'intérêt ? Comment instaurer la confiance ?	Quels moyens sont nécessaires pour être crédible ? (techniques, financiers...) Comment valoriser ses atouts structurels ? (ancienneté, maîtrise foncière...)
Pertinence (persuasions)	Quel discours construire pour défendre la résonance du projet avec les valeurs du territoire ? (historiques, politiques, culturelles, sociales)	Comment organiser le débat ? Comment rendre visible le projet ?	Quels outils de communication développer ? Quelles connaissances mobiliser ou concevoir pour défendre le projet ? Quels moyens devront être engagés pour cela ?
Intégration (démonstrations)	Comment démontrer l'équité territoriale du projet (les gagnants et les perdants du changement) Comment démontrer la cohérence du projet avec les politiques (inondation, nature...)?	Quels arguments développer ? Jusqu'où accepterait-on de réduire l'ambition du projet ? (marges de négociation)	Quels suivis des effets sont à mettre en œuvre ? Quels moyens engagés pour cela ?
Pérennité et dynamique	Quels sont les engagements et décisions à obtenir pour assurer le développement du projet ? Comment assurer l'insertion du projet dans la politique locale ?	Quel rythme veut-on assurer au projet ? Quels sont les rendez-vous futurs ?	

Outre leur qualité prescriptive, ces outils présentent également une portée analytique qui a été utilisée dans le cadre des études de douze cas étrangers et français. Les analyses réalisées ont permis d'illustrer la pertinence de ces outils et de tirer également les enseignements de restaurations hydromorphologiques déjà réalisées. En comparant et rapprochant ces expériences, l'analyse a permis de dégager des enjeux récurrents, des références qui, de par leur montée en généralité, constituent des ressources stratégiques pour concevoir la vision d'un

projet. Les sections suivantes présentent ainsi des illustrations et éléments de réponse aux questions formulées dans le tableau 3.

Notons cependant que l'analyse des divers cas n'a pas permis de dégager des trajectoires types, susceptibles de fournir des réponses aux questions du quatrième enjeu stratégique (pérennité et dynamique). Ces questions sont en effet apparues spécifiques à chaque expérience analysée. De ce fait, nous ne présentons ici que les enseignements pour les trois premiers enjeux.

2- Développer la reconnaissance du porteur de projet

La reconnaissance du porteur de projet questionne tout d'abord sa légitimité à agir sur le territoire au travers notamment de sa présence dans les réseaux politiques mais aussi techniques. Dans le cadre d'un projet de restauration particulièrement ambitieux, il semble évident que cette légitimité doit être lisible tout au long du processus pour justifier les changements structurants mis en œuvre.

Si certains projets de faible ampleur, se limitant notamment à des actions en lit mineur, permettent de ne pas investir cette dimension dans un premier temps et d'engager les actions avec une certaine discrétion sur le territoire, les cas étudiés montrent que **ce travail de reconnaissance devra dans tous les cas être mené pour garantir la mise en œuvre effective du projet**, et surtout son intégration par les acteurs et usagers de la rivière.

Cette question de la reconnaissance du porteur de projet est un processus qui n'apparaît jamais acquis d'emblée. Même dans les cas les plus favorables, elle nécessite toujours d'être construite et renforcée – encart 3.

Lorsque la question de la légitimité du porteur de projet se pose dès l'origine sur le territoire, il est nécessaire d'apporter rapidement des éléments pour qu'une relation de confiance puisse s'instaurer entre le porteur de projet et le territoire. La légitimité doit en effet rapidement s'établir ou se rétablir. La confiance accordée à cette occasion reste néanmoins fragile et doit être entretenue pour éviter d'éventuels revirements.

Les analyses de cas conduites ont permis de dégager quelques enseignements dont la portée peut être aisément généralisable.

Asseoir le portage du projet : le cas de la Ruwer

L'Etat fédéral allemand a lancé au début des années 90 un appel à projets concernant la réhabilitation et la renaturation des bandes riveraines des rivières. Le land de Rhénanie Palatinat a candidaté à cet appel d'offres de l'État fédéral en proposant de travailler sur la Ruwer.

Cette rivière est un affluent de la Moselle située dans le Land de Rhénanie Palatinat ; elle mesure 45 km et ses affluents environ 180 km. Le paysage est fortement marqué par l'agriculture, la viticulture et les forêts.

Comme beaucoup de rivières en Allemagne, la Ruwer a connu de nombreux aménagements — rectifications du cours d'eau avec déconnexion des affluents dans le cadre de la création de systèmes d'irrigation des prairies — et la qualité des eaux est peu satisfaisante. Le but poursuivi par le Land est de maintenir et de développer les paysages naturels de la Ruwer, de ses affluents et de leurs vallées en s'appuyant, pour lancer le projet, sur la démarche de l'État Fédéral et le financement de 75% des dépenses proposé.

Rapidement, des contacts sont pris pour trouver les relais locaux et enrôler dans la démarche les acteurs du territoire concerné. Après d'importantes discussions, tant avec le monde agricole que les collectivités locales, à l'occasion de réunions de concertation, les porteurs du projet sont identifiés, il s'agit du district de Trèves-Saarburg associé aux communautés de communes Kell am See et Ruwer et à la ville de Trèves. Le district a fourni les moyens techniques et d'animation qui ont permis d'enrôler des élus locaux. Cette animation a bénéficié, dès le début, du soutien politique du président du district, ce qui a permis de mobiliser plus facilement les deux communes concernées par le projet.

Ce cas présente un cadrage général assuré par l'État fédéral, un relais du Land de Rhénanie Palatinat qui souhaite proposer le bassin versant de la Ruwer et propose son district (la subdivision du Land) comme porteur de projet, les collectivités concernées étant associées à la démarche.

Aujourd'hui les actions de renaturation qui perdurent sont portées directement par les communautés de communes à l'échelon local.

● Dans le cas de l'initiative d'une institution environnementale d'un échelon supérieur au territoire du projet

Certains projets sont lancés à l'initiative d'administrations ou de collectivités départementales ou régionales qui cherchent à diffuser de bonnes pratiques dans la perspective de répondre notamment aux enjeux de la directive cadre européenne sur l'eau. Ces institutions mobilisent des procédures telles que les appels à projets, le dispositif Life de la commission européenne, un SAGE, un contrat de milieu, un contrat territorial,... pour mettre en œuvre localement des opérations de restauration hydromorphologique.

Dans le cas d'une telle initiative, la première condition pour la réussite du projet est de **mobiliser très en amont un relais local** qui puisse assurer, *a minima*, le portage politique du projet. Même s'il finance bien souvent la quasi-totalité des actions menées, le niveau institutionnel ne peut pas s'affranchir d'un tel relais local pour mettre en œuvre le projet.

Identifier la bonne structure locale et la convaincre peut nécessiter un démarchage actif, en particulier auprès des élus locaux. Ce travail doit être préparé soigneusement. Il passe par la mise en place d'une animation

dédiée de type médiation pour rapprocher les points de vue. Dans l'idéal, il doit bénéficier également de « l'enrôlement » d'un acteur politique local. Jouant le rôle de médiateur entre le niveau institutionnel et le niveau local, ce dernier pourra accompagner et soutenir la démarche en la relayant auprès des autres acteurs politiques. (Figure 5).

5



© B. Nicolas – Inra

Figure 5. L'acteur politique local doit jouer ici le rôle de médiateur entre le niveau institutionnel et le niveau local.

● Dans le cas d'une initiative locale

Dans le cas, où une initiative de restauration hydromorphologique est portée par un syndicat de rivière, ou le service environnement d'une communauté de communes ou encore une association de pêcheurs, la reconnaissance du porteur de projet n'est pas pour autant acquise d'emblée.

L'élargissement de l'assise politique du projet de restauration reste toujours un enjeu. La demande environnementale locale sous-jacente au projet est en effet le plus souvent minoritaire dans le territoire. Il est alors nécessaire de rechercher des alliés parmi les acteurs locaux afin de trouver un portage politique adéquat pour asseoir le projet au sein du territoire et vis-à-vis des financeurs institutionnels potentiels.

Ce démarchage nécessite également une animation de type médiation. **La recherche d'alliés ne doit cependant pas aboutir à un consensus qui ferait de l'acceptabilité du projet son seul moteur, au risque de perdre de vue le sens de l'opération de restauration envisagée.** Un "compromis local" obtenu autour d'un projet qui trahit l'esprit initial, peut en effet se traduire par la démobilité d'autres acteurs tout aussi essentiels à la réalisation du projet. Par exemple, certains compromis réalisés pour obtenir la neutralité

d'exploitants industriels ou agricoles initialement opposés au projet ont pu aboutir à perdre le soutien de financeurs soutenant une politique écologiquement ambitieuse.

L'enjeu est bien ici de concevoir un projet intégrant dès l'origine une "ambition négociée" sur le territoire, c'est-à-dire un projet qui s'appuie à la fois sur les gains écologiques (biodiversité, action sur les sédiments...) et sur les gains territoriaux que la restauration de la rivière peut apporter en termes touristiques, culturels, récréatifs, paysagers, économiques... Il s'agit de susciter l'intérêt pour le projet.

Dans certains cas, l'initiative est minoritaire au sein même de la structure dans laquelle elle naît, par exemple lorsque le projet est porté par le service environnement d'une communauté de communes. Il s'agit alors de travailler au changement interne de cette structure. La difficulté est ici plus conséquente car la légitimité du service environnement n'est alors pas toujours suffisante pour insuffler ce changement. Dans une telle situation, le recrutement d'alliés d'un autre niveau, de préférence parmi les acteurs institutionnels, peut s'avérer nécessaire.

Ceux-ci pourront apporter au porteur de projet diverses ressources : des éléments d'argumentaires techniques soutenant l'opération de restauration ; un ancrage du projet local aux politiques publiques d'intérêt national et européen ; des ressources financières... Le porteur de projet est ici dans une situation symétrique de la précédente : il doit rechercher le soutien des acteurs institutionnels pour élargir sa légitimité et, *in fine*, renforcer sa capacité à convaincre et négocier.

Les retours d'expériences montrent qu'il **peut être parfois intéressant de distinguer le portage technique du projet de son portage politique**. A l'échelle locale, le portage politique est indispensable pour assurer une

appropriation du projet de restauration et son insertion dans le tissu territorial. En revanche, la responsabilité technique et les compétences associées peuvent aisément être apportées par les partenaires institutionnels ou des bureaux d'études. Cette "délégation" du portage technique à d'autres acteurs plus compétents sur ces aspects peut d'ailleurs contribuer à accroître la légitimité du projet et, de fait, celle de son porteur. Il faut néanmoins prêter une attention particulière à l'organisation de la cohérence entre le porteur politique et le porteur technique. A défaut, une telle situation pourrait fragiliser la légitimité du projet et de ses soutiens.

● **Lors des négociations sectorielles**

La mise en œuvre d'un projet de restauration implique de négocier avec des acteurs sectoriels, représentant des filières économiques ou des politiques publiques thématiques, ou encore avec des propriétaires terriens - encart 4. Du point de vue du porteur de projet, il faut disposer d'une légitimité suffisante pour initier et animer ces discussions et négociations. Les cas étudiés montrent différentes modalités pour y parvenir.

Lorsque le projet de restauration est directement issu d'une initiative institutionnelle environnementale, l'objectif affiché dès le départ est automatiquement lié aux objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau,

celle-ci conditionnant d'importants financements. De facto, les enjeux de négociation qui se présentent renvoient plutôt à des secteurs non environnementaux. Pour mener à bien ces négociations, les porteurs de projet doivent alors **mobiliser les logiques technico-économiques propres au champ sectoriel visé** - encart 5. Ce faisant, ils sortent du cadre de la restauration hydromorphologique pour investir les domaines techniques des filières avec lesquelles ils veulent négocier. Pour instituer un cadre de négociation crédible, il est donc important qu'ils se dotent des compétences (techniques, économiques, agro-économiques...) relatives à ces différents domaines.

La question du foncier

La maîtrise foncière peut être un atout important pour asseoir la légitimité du porteur de projet. Elle participe de la reconnaissance initiale du porteur en le fondant à agir comme le montrent différents cas qui appuient leur action sur la propriété des terrains bordant certains secteurs de la rivière. Cependant, cette maîtrise ne dispense en aucun cas le porteur de projet de la nécessité de renforcer sa légitimité en élargissant son assise politique au sein du territoire concerné.

Lorsque cette maîtrise foncière n'est pas acquise initialement et qu'elle s'avère nécessaire techniquement dans le cadre de la définition du projet, elle interpelle la capacité du porteur de projet à se positionner en acquéreur. Il doit avoir une légitimité suffisante pour négocier une intervention sur le foncier et obtenir éventuellement sa maîtrise si le respect de l'ambition du projet le requiert.

Cette question de l'acquisition foncière est apparue dans certains cas comme un recours en dernier ressort lorsque la négociation avec les propriétaires n'aboutit pas. Ainsi, si la question foncière conduit souvent à l'apparition de conflits, la réciproque est également vraie et une négociation enlisée sur les conditions de gestion d'un site peut conduire le porteur du projet à envisager une démarche d'acquisition foncière pour parvenir à ses fins.

L'importance des négociations : le cas de la Syre

Située au Luxembourg, la Syre a un linéaire de 31 km. C'est un affluent rive gauche de la Moselle. Un canal de dérivation (ancien moulin) détournait la rivière.

Le projet a consisté à combler ce canal transformé en chemin et à réinscrire la rivière dans son talweg, sans préparation mécanique, où elle a trouvé son propre chemin sur les 2,1 km du secteur concerné. Le projet a nécessité un remembrement concernant 30 ha en fond de vallée.

L'administration des forêts qui assure le portage du projet s'est entourée de la compétence technique spécialisée d'un bureau d'études d'agroéconomistes pour pouvoir négocier avec le monde agricole. Des scénarios de développement économique des systèmes agricoles du territoire concerné par le projet ont été élaborés ; ils visaient à tester différentes options d'évolution des systèmes agricoles d'un point de vue technico économique y compris des scénarios non compatibles avec le projet de restauration. Les différences de marges à l'hectare entre les scénarios ont ensuite servi de base de négociation pour fixer le montant des compensations versées aux agriculteurs en échange de l'adoption du scénario promu par l'administration (mise en place d'une filière d'élevage rustique pour la production de viande)..

Parallèlement, le Grand-Duché du Luxembourg a négocié, à l'échelle européenne, un cadre de compensation adéquat, avec l'instauration d'un contrat biodiversité. Cette double procédure lui permet d'être crédible dans la négociation économique avec les agriculteurs.

Les trente hectares ont ainsi été donnés en exploitation à trois éleveurs, signataires d'un contrat biodiversité. Ce contrat leur impose un élevage extensif sans fauchage, drainage ou fertilisation et une charge maximale de 0,8 UGB/ha et leur accorde en retour un subside d'environ 400 €/ha/an.

La reconnaissance du porteur de projet dépend en partie de sa crédibilité pour engager des négociations sectorielles, crédibilité qui, elle-même, dépend de sa capacité à se montrer compétent sur les domaines intéressant ses interlocuteurs sectoriels. Très souvent mis à contribution pour adapter ses pratiques aux nouvelles conditions de fonctionnement de la rivière (méandres, fréquence d'inondations modifiée, végétation rivulaire et zones humides...), le secteur agricole est l'un des principaux secteurs concernés par les projets de restauration. *A priori*, la plupart des agriculteurs ont peu de raisons d'être favorables à un projet qui peut leur imposer des changements de pratiques plus ou moins importants. Si cette situation est potentiellement source de blocage, certains cas étudiés ont montré qu'en se dotant de compétences techniques spécialisées en agriculture, il était possible de travailler avec les agriculteurs selon leur propre logique économique et de négocier éventuellement des modifications de pratiques, voire de système d'exploitation, moyennant des compensations et/ou des rachats de terre.

Outre le secteur agricole, d'autres filières peuvent être concernées par les opérations de restauration et doivent donc être incluses dans le processus de négociation. Cependant, les porteurs de projet ne bénéficient pas toujours d'une légitimité suffisante pour négocier avec certaines filières, comme l'hydroélectricité par exemple dont les enjeux économiques sont souvent considérés comme primordiaux. Des projets de restauration hydromorphologique peuvent ainsi être initiés et perdurer tout en différant la question cruciale de l'hydrologie (débits biologiques, crues morphogènes...), compromettant d'autant le sens général du projet. De telles situations conduisent bien souvent à fragiliser la reconnaissance du porteur de projet sur le territoire car les effets des actions réalisées apparaissent alors marginaux et insuffisants au regard des objectifs initiaux. Si certaines thématiques difficiles peuvent donc dans un premier temps être laissées de côté pour permettre l'émergence d'un projet et d'une dynamique locale de restauration, il est primordial d'utiliser les premières étapes pour construire une légitimité sur laquelle s'appuyer pour revenir sur ces thématiques difficiles.

Lorsque les projets sont initiés directement à l'échelle locale, la reconnaissance de l'ambition environnementale en lien avec les enjeux de la DCE n'est pas toujours suffisante. **Nombreux sont les cas où les porteurs de projet ont dû mener des échanges avec les acteurs institutionnels environnementaux pour confronter les logiques techniques de chacun.** Dans cette situation, les porteurs de projet ont ainsi été amenés à négocier avec un acteur institutionnel environnemental pour obtenir les autorisations ou les financements nécessaires. Ces négociations peuvent parfois nécessiter de mobiliser une expertise technique environnementale pointue.

Les cas étudiés montrent clairement que la reconnaissance du porteur se joue à plusieurs niveaux, ce qui complexifie la posture de l'animateur du projet. Il convient donc de penser cette reconnaissance en lien avec les partenaires et en référence à :

- un niveau territorial qui interpelle les compétences statutaires confiées à la structure qui porte le projet. Un soutien politique local en prise avec les débats liés

au développement local est nécessaire pour assurer la reconnaissance du porteur ;

- un niveau technique qui questionne la qualité de la conception du projet. Il peut être dissocié du portage direct et mobiliser des compétences spécialisées externes au territoire ;

- un niveau institutionnel environnemental, en rapport avec les exigences réglementaires d'un niveau national et européen. Il s'agit de s'inscrire dans ces exigences et d'obtenir un soutien ambitieux qui peut amener à débattre du projet au-delà même du territoire concerné.

Chacun de ces trois niveaux renvoie à des compétences diversifiées qui peuvent être partagées entre les partenaires du projet. Tout l'enjeu de l'animation est alors d'organiser la réflexion et les concertations à ces différents niveaux tout en assurant la cohérence globale du projet.

3- Concevoir la pertinence sociale, politique et territoriale du projet de restauration

Pour assurer le succès d'un projet de restauration, il faut en faire partager l'ambition environnementale. Le sens social et politique du projet pour le territoire est au cœur de cette rubrique.

L'absence de vigilance à cet égard conduit à fragiliser la démarche. Le porteur de projet n'ayant pas pu donner un sens territorial à son action ne peut convaincre que les acteurs déjà convaincus. Il n'est pas en mesure d'élargir son discours et de proposer une vision d'avenir collective au sein de laquelle chacun peut se projeter et trouver une place. Dans un tel contexte de concertation,

les avancées du projet se heurtent aux incontournables négociations bilatérales qui se déroulent en parallèle avec les intérêts en présence (propriétaires fonciers, exploitants agricoles, usages de l'eau...). Les objectifs de projet sont alors difficilement communicables et échangeables au-delà des partenaires institutionnels et leur reconnaissance sur le territoire est compromise.

Quatre enseignements principaux peuvent être tirés des cas étudiés qui apportent des éléments de réponse quant aux discours à construire et à l'organisation des débats.

● Communiquer pour expliquer le projet

Le bon accueil d'un projet de restauration à l'échelle du territoire s'appuie dans la grande majorité des cas sur une animation de terrain de proximité et, de manière plus ou moins forte, sur la mobilisation de différents outils de communication.

Au-delà de la simple fonction informative, c'est la

volonté de mettre en avant les différentes dimensions du projet qui est au centre de l'animation et de la communication faite autour du projet de restauration. Cette variété des dimensions d'argumentation explique aussi la grande diversité des supports et médias potentiellement utilisés, notamment sur les projets d'ampleur (Figure 6) : éditions de brochures, articles de presse

locale relatant les avancées du projet, création d'un site internet, réalisation d'un film sur les travaux etc. A cela peut s'ajouter l'organisation de réunions publiques ou la constitution de diverses instances de concertation thématiques ou globales.

La mobilisation et l'utilisation de ces divers moyens de communication et d'échanges sont justifiées par le souci d'expliquer et de révéler les intérêts communs autour du projet. Au delà de la mise en valeur de l'aspect écologique du projet, il s'agit d'afficher la manière dont cet intérêt écologique est compatible avec celui des pêcheurs, du tourisme, des plaisanciers, des riverains, voire des agriculteurs... - encart 6.



a, b, c © SIVOM de Mauléon et EPTB Sèvre Nantaise

Figure 6. Une grande diversité des supports et médias pour mettre en avant les différentes dimensions du projet.

Et les inondations ?

La question des inondations reste évidemment un registre d'argumentation incontournable pour certains projets de restauration hydromorphologique.

Pour ces cas, l'acceptation sociale du projet ne peut se faire qu'en référence à la question du risque inondation au cœur des préoccupations du territoire et souvent à l'origine du projet lui-même. Toute l'animation et la communication sont alors tournées vers cette problématique.

L'intégration d'une dimension écologique avec la restauration physique de la rivière n'est pas nécessairement saisie comme une opportunité pour élargir la vocation du projet dans l'optique de renforcer sa pertinence sociale et politique, la seule dimension risque suffit en effet pour cela.

● Donner à voir le projet pour le rendre tangible

La visibilité du projet sur le territoire peut également être un des objectifs du travail d'animation locale. Cela peut se matérialiser par l'organisation d'événements sur le terrain et de chantiers avec la population.

Dans certains cas, il est possible d'intégrer des considérations sociales et politiques, autres que seulement environnementales, dès l'origine du projet, lors de sa conception initiale. Un cas d'étude a ainsi concilié hydromorphologie et développement local fondé sur les loisirs et le tourisme. Le porteur technique a garanti le succès de sa démarche en organisant une validation politique régulière des avancées du projet avec les élus du syndicat de rivière mais aussi de la commune concernée, particulièrement intéressée par la dimension sociale et économique du projet.

Rendre le projet tangible, c'est lui donner une réalité, une consistance, pour que les riverains et les acteurs

● Faire reconnaître l'exemplarité du projet

Dans certains cas, la pertinence sociale et politique du projet a été soutenue par des acteurs externes au territoire. En renvoyant une image positive et exemplaire du projet de restauration, ces acteurs ont participé à rendre le territoire fier de sa rivière restaurée.

La rareté des projets de restauration et la difficulté relative de leur mise en œuvre conduisent les institutions qui pilotent la politique environnementale à favoriser les démarches dites « exemplaires ». Certains projets sont ainsi considérés comme la vitrine de ces nouvelles politiques s'intéressant au grand cycle de l'eau. Ils sont alors objets de visites, sujets de communications dans des colloques. Cette forme de mise en visibilité de la rivière en dehors des frontières du territoire concerné confère de la valeur au cours d'eau et à ses alentours, ce qui peut faciliter sa réappropriation par la population (Figure 7).

● Impliquer les acteurs sectoriels

La question de la pertinence sociale et politique se pose aussi avec les acteurs sectoriels mais d'une manière différente. On peut retenir, des cas étudiés, que l'implication des acteurs sectoriels dans la co-production du projet leur permet de s'approprier la démarche comme un projet de territoire où leur filière a toute sa place. En pratique, il faut noter que cette co-production est peu

du territoire puissent projeter leur cadre de vie post-restauration. Un cas original sur une petite rivière en milieu périurbain s'est ainsi appuyé sur la mise en valeur de l'histoire du territoire et la vie de quartier. La restauration de la rivière était ici considérée comme un élément structurant d'un projet d'aménagement urbain allant donc au-delà des seules considérations écologiques. Les difficultés rencontrées par ce projet pour rendre visible la future rivière et lever les appréhensions face aux changements annoncés n'ont pu cependant être définitivement dépassées qu'une fois la première tranche des travaux réalisée. C'est donc parfois la réalisation effective des travaux qui convainc finalement certains acteurs jusque-là réticents – on gagne donc grandement à communiquer également lors des travaux eux-mêmes en assurant leur « mise en scène ».



© E. Pruneville

Figure 7. Le *Land Art*, l'art en nature, permet de donner à la rivière une visibilité au sein du territoire et au-delà.

aisée à mettre en œuvre, et qu'elle prend des formes plus ou moins poussées selon les situations.

Dans l'un des cas observés, l'organisation de la discussion, notamment avec les agriculteurs au sein de groupes thématiques et d'échanges bilatéraux, a conduit à construire une connaissance commune reposant à la fois sur l'expertise technique de l'administration et sur

les pratiques de gestion des agriculteurs. Ces discussions ont permis aux agriculteurs de se projeter dans l'espace reconfiguré par le projet de restauration et de mieux y appréhender leur place future.

D'autres démarches ont engagé une réflexion autour de la conception d'un label de qualité environnementale pour les produits agricoles issus de la zone du projet.

En contrepoint de ces démarches de co-production observées, d'autres cas ont montré la vigilance qu'il faut garder lors des échanges avec les filières économiques. En effet, les discussions bilatérales, qui ne donnent pas lieu à une « publicité » suffisante pour créer une réflexion collective, risquent le plus souvent de se cantonner à un arrangement ou une transaction qui ne participe pas à l'élaboration d'un sens territorial du projet. Outre que cet arrangement bilatéral risque de réduire l'ambition initiale du projet, il peut être perçu négativement par d'autres acteurs intéressés par le projet. Il est alors difficile de construire un projet politique pour un territoire sur la base d'une telle transaction négociée "dans le secret". **Les cas étudiés montrent que les négociations bilatérales engagées ne peuvent suffire à construire un sens territorial au projet.** En fait, la question de

la pertinence sociale et politique du projet doit être organisée via une concertation territoriale, plus collective, afin d'inscrire le projet dans un contexte plus large.

La pertinence sociale et territoriale est un enjeu qui s'inscrit dans le temps long. Il s'agit d'enrôler le territoire dans des changements de long terme qui ont trait à son image et au cadre de vie de ses habitants. Cela suppose de lutter contre l'inertie des pratiques de gestion de la rivière et d'instaurer une nouvelle vision du rôle du cours d'eau dans le territoire. L'analyse des retours d'expériences montre que discuter collectivement de la pertinence sociale et territoriale est toujours nécessaire, même dans les cas favorables où, par exemple, le porteur de projet détient la maîtrise foncière. Travailler cette pertinence c'est affirmer des finalités claires au projet de restauration portant sur son sens technique, social et politique. Il faut pour cela être en mesure d'argumenter, de traduire des ambitions techniques en bénéfices sociaux et en projet politique dès l'origine pour assurer l'appropriation de la restauration hydromorphologique par la population.

4- Démontrer l'intégration technico-économique du projet de restauration

Il ne s'agit plus ici de faire naître un sens territorial et politique au projet de restauration hydromorphologique, mais d'argumenter de sa capacité à s'intégrer dans le tissu socio-économique existant. Il faut démontrer le bien-fondé du projet environnemental d'un point de vue technico-économique. Ce travail

demande au porteur de renforcer sa capacité d'expertise afin d'être en mesure de préciser et décliner les qualités environnementales du projet, les opportunités qu'il offre ou qu'il peut offrir mais aussi les contraintes qu'il présente pour les activités humaines présentes ou envisageables autour de la rivière.

● Recourir à une expertise technique multithématique

Afin de développer une synergie entre les différents intérêts sectoriels en présence, les expériences analysées s'appuient sur une expertise technique diversifiée. Dans de nombreux cas étudiés, les porteurs diversifient les caractéristiques du projet de restauration pour lui donner une dimension multithématique (environnement, assainissement, inondations, développement local...), facilitant ainsi son appropriation par les activités

présentes. **Cet effort est rendu nécessaire pour identifier les gagnants et les perdants du changement proposé et initier les négociations.**

D'une manière générale, la négociation avec les acteurs sectoriels (y compris les acteurs environnementaux) nécessite de développer des argumentaires techniques.

A titre d'exemple, l'intégration technico-économique ne doit pas être réduite à la recherche de la plus grande acceptabilité possible du projet mais s'appuyer sur une expertise démontrant son intérêt concret dans ses différentes facettes – encart 7.

Parfois, l'argumentation demande de s'appuyer sur une expertise de haut niveau comme l'illustrent certaines situations analysées. Par exemple, certains projets d'initiative locale doivent faire la preuve de leur bien-fondé technique auprès des acteurs institutionnels qui les soutiennent politiquement et financièrement. Les porteurs de projets recourent alors à des bureaux d'études spécialisés en hydromorphologie pour asseoir leur crédibilité.

Démontrer la compatibilité du projet avec les usages et filières en place amène également à recourir à d'autres formes d'expertises. Parmi les cas étudiés, ont ainsi

pu être identifiées des expertises techniques sur les conséquences des projets sur les risques d'inondation, sur la navigabilité, sur le développement de populations piscicoles ou en encore sur les écosystèmes annexes du cours d'eau.

Enfin, compte tenu de la complexité de certains projets et de leur caractère innovant, l'expertise mobilisée est parfois accompagnée de travaux de recherche spécifiques. A ce titre, les réflexions conduites sur certains bassins en vue de promouvoir des recharges sédimentaires font l'objet d'un travail particulièrement pointu.

La démonstration technique de l'intérêt écologique peut être également au cœur de projets de restauration. C'est le cas lorsque le projet a une visée expérimentale et qu'il est envisagé comme un projet pilote. Le but recherché est ici d'éprouver l'amélioration

Le poids de l'expertise : le cas de la Ruwer

Sur la Ruwer, le projet a rapidement pris le statut de projet pilote au regard notamment de la surface concernée particulièrement importante, environ 260 km².

L'expertise technique s'est avérée être une dimension importante du projet dès son commencement avec des études d'inventaires et de cartographies des types de biotopes et des masses d'eau et de leurs usages associés et une planification paysagère et territoriale lancée sur les trois communes associées au projet. Le district a également fait appel à une expertise foncière pour estimer le prix des terres agricoles.

La stratégie poursuivie par le porteur du projet a consisté à proposer sans obligation des changements de pratiques aux agriculteurs et sylviculteurs ou à racheter les terres. Malgré les craintes des agriculteurs et viticulteurs quant au respect des engagements et à la tangibilité des résultats de la restauration, les négociations ont tout de même abouti à un prix unique (pas de négociation en bilatéral) relativement intéressant pour le monde agricole. Cette opportunité combinée à un contexte agricole peu favorable a incité certains agriculteurs à se saisir de l'offre d'achat pour vendre une partie de leurs terres. Un remembrement rural a été réalisé à cette occasion. Le soutien institutionnel du Land et de l'Etat fédéral à la démarche a certainement été un appui important pour le succès de ces négociations globales.

D'autres négociations ont également eu lieu au cas par cas autour des types d'arbres à planter au bord des vignes par exemple ou concernant le respect d'un débit minimal...

Le projet s'est ainsi soldé par un certain nombre d'engagements des acteurs locaux. Citons des conventions signées avec des exploitants forestiers sur 75 hectares, des engagements à passer à une agriculture extensive sur 100 hectares et encore des conventions passées avec les communautés de communes de la Ruwer et de la Kell pour la poursuite du projet.

Le projet comprend finalement des actions de recharge sédimentaire, la transformation de forêts de conifères en forêts adaptées au site humide, un reméandrement sur 600 mètres, des bandes riveraines naturelles, une amélioration du système d'assainissement.

de l'état écologique de la rivière suite à certains types de travaux de restauration. Ces démarches expérimentales visent à essayer ces approches au sein de la filière environnement. A noter que de telles démarches doivent être accompagnées d'un suivi de la situation post-restauration, pour corroborer, affiner, ou parfois nuancer l'argumentaire des projets de restauration. (Figure 8). Ce point est important, non seulement pour adapter aux besoins les discours et actions, mais aussi pour entretenir la confiance autour des projets de restauration en instaurant une véritable évaluation de leurs effets sur l'hydrosystème et le territoire.

8



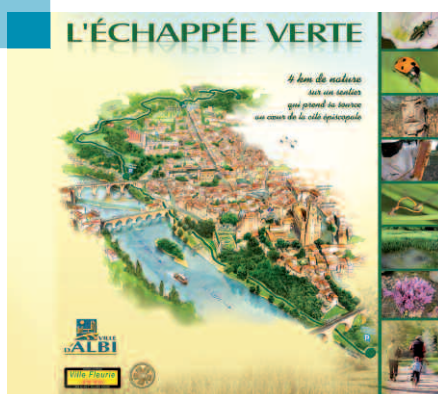
© G. Parfait - Onema

Figure 8. Ces démarches d'expertise doivent mettre en place un suivi de la situation post-restauration, pour corroborer, affiner, ou parfois nuancer l'argumentaire des projets de restauration.

● Démontrer les opportunités de développement pour certaines filières

Outre la démonstration de l'intérêt écologique de ces opérations, nous avons pu insister sur l'importance de valoriser le projet en construisant une image territoriale de la rivière restaurée. Il s'agit ici de démontrer que le projet est aussi apte à créer une plus-value éventuellement saisissable par les différentes filières économiques présentes : tourisme, agriculture, loisirs de proximité (Figure 9). Le porteur de projet s'appuie ici sur le territoire de la rivière restaurée pour créer des conditions de développement local – encart 8.

9



© ville d'Albi

Figure 9. Le projet doit s'insérer dans le tissu local de telle sorte qu'il suscite un intérêt territorial qui aille au-delà des seuls aspects écologiques

La valorisation territoriale : le cas de la Ruwer

Sur la Ruwer, les communautés de communes avec le district ont donc pris le relais pour porter le projet de restauration. La pérennité de cet engagement politique repose ici sur l'intégration du projet de restauration dans une vision globale avec le développement d'une image territoriale associée au projet et ayant des répercussions sur le développement local.

Le nouvel attrait donné au territoire est touristique et il s'est mis en place au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet car les porteurs n'avaient pas initialement pris la mesure de cette opportunité. Il s'appuie sur une identité nature associée à la rivière « les narcisses jaunes de la Ruwer ». S'est ainsi développée la vente de produits associés : truites, miel... et six sentiers de randonnée pédestre et cyclable ont été créés.

Aujourd'hui, les actions de renaturation se poursuivent sous la responsabilité des communautés de communes et du district avec notamment la mise en place de bandes riveraines. La démarche est volontairement orientée vers les modifications de pratiques pour garantir la pérennisation des solutions au-delà du temps des subventions.

Le projet, qualifié de « modèle », donne également lieu à une évaluation tous les trois ans pendant quinze ans à l'intention de l'Office fédéral de l'Environnement à l'origine de l'appel à projets.

Encart

8

Il est important que le projet soit inséré dans le tissu local de telle sorte qu'il suscite un intérêt territorial qui aille au-delà des seuls aspects écologiques. L'intérêt économique des nouveaux usages générés par la rivière restaurée est au cœur du sujet. Il convient parfois d'élargir le cercle des acteurs sectoriels à impliquer en allant chercher d'autres acteurs que ceux déjà présents sur le territoire et pour qui ces nouvelles activités

peuvent représenter des changements trop importants à assumer.

Les expériences qui ont réussi à s'imposer sont celles qui ont élaboré les opérations en optimisant les liens que le projet environnemental pouvait avoir avec des activités locales. On peut ainsi citer plusieurs efforts réalisés pour accompagner le projet environnemental (Figure 10) :

- un travail sur le cadre de vie et le paysage afin de faire participer la restauration hydromorphologique à la rénovation urbaine ;

- le développement connexe d'une activité de loisir récréative ou de tourisme vert en lien avec le site restauré ;

- un rapprochement avec les acteurs de la chasse et de la pêche qui peuvent constituer des relais locaux importants pour assurer le soutien des populations au projet ;

- l'inscription de l'espace restauré dans une démarche labellisée ou réglementaire (réserve naturelle, inscription d'un espace de liberté de la rivière au schéma de cohérence territoriale ou au plan local d'urbanisme...).

10



a © C. Forst - Onema - b © B. Gentil - Onema - c © C. Forst - Onema - d © A OCD

● Obtenir un soutien institutionnel pour négocier avec les acteurs économiques

L'analyse des cas étudiés fait ressortir l'importance des négociations en termes économiques. Les thèmes abordés tournent autour du financement et des manques à gagner imputables au projet de restauration. L'implication à long terme des filières concernées par le projet est principalement assurée par des outils de contractualisation et de conventionnement notamment avec la filière agricole. Mais parfois, l'implication des différentes filières passe par d'autres outils de type réglementaire (la modification des droits d'usage de l'eau par exemple). Néanmoins, quand il n'est pas porté, ou pour le moins soutenu par un niveau institutionnel, le recours à ces outils est difficile, voire impossible.

La question du prix du foncier est fréquemment au centre des débats avec la filière agricole. Elle nécessite souvent de faire appel à une expertise spécifique, le porteur de projet n'ayant pas toujours la compétence requise en la matière. Sauf dans les cas où le projet ne permet plus aucun usage agricole, la maîtrise du foncier agricole est plutôt mobilisée comme une alternative possible, mais difficile, en cas de refus des agriculteurs de passer des conventions. Les négociations avec les agriculteurs sont cependant toujours dépendantes de l'évolution générale du contexte agricole. Certains cas étudiés, ont montré des insuffisances de conventionnement ou de maîtrise foncière dues au développement d'une filière d'agrocarburants qui a ouvert des opportunités de développement aux agriculteurs. Les prix du foncier ont alors augmenté considérablement, freinant les possibilités de conventionnement comme de rachat des terres.

Dans quelques projets de restauration, les porteurs de projet ont cherché à aller au-delà des approches contractuelles avec la perspective de créer une pérennisation des pratiques agricoles souhaitées. Ils ont mené un travail avec les filières afin de sortir de la logique de compensation. L'objectif était d'inscrire le changement

L'intégration technico-économique est un enjeu qui s'inscrit dans une logique temporelle de moyen terme. Elle est alignée sur le temps des termes prévus pour les négociations ou les contractualisations. La visibilité temporelle est ainsi ici liée aux échéances de l'accord passé avec les acteurs sectoriels. L'analyse des projets de restauration européens souligne que l'intégration technico-économique est réussie quand le porteur de projet est parvenu à proposer une négociation aux différents acteurs sectoriels concernés fondée sur les critères qui président à l'activité du secteur impliqué dans la négociation.

d'usage souhaité dans une logique économique propre à la filière visée mais néanmoins en lien avec la préservation de l'environnement de la rivière. L'analyse de ces expériences montre que pour justifier le changement des pratiques agricoles il faut s'appuyer sur une vision du développement local qui dépasse la seule filière agricole. « L'identité nature » de la Ruwer a par exemple développé une image de terroir agricole associant à la fois paysage et rivière et valorisant conjointement des produits labellisés (miel, narcisse jaune, truite, vin) et des circuits touristiques, ce qui ne peut se faire qu'à l'échelle de projets d'une certaine ampleur.

Il n'est pas toujours possible d'instaurer des négociations avec certaines filières, à l'échelle locale où se situe le porteur de projet. Bien qu'ils conditionnent la dimension hydrologique du projet, les centres décisionnels de certaines installations hydroélectriques peuvent dépasser le niveau territorial (Figure 11). Une telle situation conduit bien souvent à ajourner les négociations et à revoir l'ambition du projet. **Le soutien ambitieux et vigilant des acteurs institutionnels environnementaux s'avère indispensable dans ces situations.** Tous les cas étudiés font par ailleurs de leur soutien un gage d'une plus grande pérennité du projet.

11



Figure 11. Les centres décisionnels de certaines filières peuvent dépasser le niveau territorial.

© A. Richard - Onema

Mais l'accent mis sur la négociation ne doit pas conduire le porteur de projet à faire de l'intégration technico-économique un instrument pour optimiser l'acceptabilité du projet de restauration. En effet, il s'agit bien pour lui d'être capable de faire la preuve de l'intérêt écologique du projet et, éventuellement, sur cette base, de négocier avec les acteurs concernés (filière par filière) pour en assurer la mise en œuvre et l'effectivité. Ces temps de négociation ne doivent donc pas obérer l'ambition du projet de restauration mais participer à faire naître et reconnaître le bien fondé de ses multiples finalités (écologiques, économiques, sociales, politiques et territoriales).

Quelques points essentiels à retenir

L'analyse des douze projets de restauration de cours d'eau français et européen a confirmé l'intérêt de prêter attention aux quatre enjeux présentés. Si elle a permis d'identifier des trajectoires « à succès », celles-ci restent propres à chaque contexte. Il n'est donc pas possible de retenir des trajectoires types qui s'appliqueraient à

toutes les situations. Pour un contexte donné, les enjeux stratégiques trouvent des pondérations différentes dans le temps de la vie des projets de restauration et c'est notamment leur articulation qui préside au succès des projets. Ce travail propose ainsi une démarche de projet que nous proposons de résumer ici.

● Déployer une vision stratégique de la trajectoire de restauration d'un cours d'eau...

■ Deux possibilités d'impulsion à l'origine du projet qui structurent la démarche : l'initiative institutionnelle et l'initiative locale

L'initiative du projet peut être le fait d'un acteur institutionnel du domaine de l'environnement et dans ce cas, le projet est par construction compatible avec la politique de l'eau mais il doit alors tisser des liens avec le territoire. Un acteur local motivé par une approche environnementale peut symétriquement être le moteur initial du projet. Très souvent minoritaire sur son territoire, il doit obtenir le soutien du plus grand nombre, tant au niveau du territoire que des institutionnels, porteurs de politiques environnementales. Cette distinction selon l'origine de l'initiative apparaît ainsi structurante pour le développement de ces projets.

■ Deux réseaux d'acteurs avec lesquels travailler : le niveau territorial et le niveau sectoriel

Les enjeux stratégiques conduisent à inscrire simultanément le projet dans deux réseaux d'acteurs qui appellent des efforts de réflexion et de communication différents. Il s'agit de mobiliser les réseaux du niveau territorial pour faire naître une visibilité politique du projet, une acceptabilité et une pertinence environnementale mais aussi sociale et économique. Ces réseaux s'abordent au travers de concertations, à l'occasion d'un travail de conviction

qui a pour but d'élaborer une nouvelle vision de la rivière et de sa place dans le territoire. Dans le même temps, il convient également de rechercher avec les réseaux sectoriels, la meilleure coordination possible du projet avec les activités présentes autour de la rivière. Il s'agit cette fois d'un travail de négociation qui doit assurer l'existence concrète du projet.

■ Inscrire le projet dans l'histoire du territoire

Promouvoir une restauration hydromorphologique, c'est proposer un changement plus ou moins structurant au territoire de la rivière. Les arguments développés sont potentiellement nombreux et diversifiés : qualité de l'eau, inondation, biodiversité, transit sédimentaire, hydrologie, paysage... Les aménagements de la rivière, la qualité de ses milieux naturels et les activités économiques permises, s'inscrivent tous dans le temps long. Raconter l'histoire de la rivière et des relations que les hommes entretiennent avec elle permet alors d'en retracer les cohérences et développer le sens du projet de restauration physique. L'outil privilégié est ici la technique du récit qui nécessite de rassembler de nombreux éléments interprétatifs puisés au sein de la politique d'aménagement, de l'histoire économique et sociale du bassin de vie, de l'histoire des collectivités du territoire ...

● ... Pour traiter des enjeux clés pour l'avènement et la pérennisation des projets...

■ Développer la reconnaissance du porteur de projet

La reconnaissance du porteur de projet questionne tout d'abord sa légitimité à agir sur le territoire au travers notamment de sa présence dans les réseaux politiques mais aussi techniques. Dans le cadre d'un projet de restauration particulièrement ambitieux, cette légitimité doit être lisible tout au long du processus pour justifier les changements

structurants mis en œuvre. Les cas étudiés montrent clairement qu'il convient de penser la reconnaissance du porteur de projet en lien avec les partenaires et en référence à :

■ un niveau territorial qui interpelle les compétences statutaires confiées à la structure de portage et la qualité de son soutien politique local ;

- un niveau technique qui questionne la qualité de la conception du projet et peut mobiliser des compétences spécialisées externes au territoire ;
- un niveau institutionnel environnemental, en rapport avec les exigences réglementaires. Il s'agit d'obtenir un sérieux appui qui peut amener à débattre du projet au delà du territoire concerné.

Chacun de ces niveaux renvoie à des compétences diversifiées qui peuvent être partagées au sein des partenaires du projet. Charge à l'animation du projet d'organiser alors la réflexion et les concertations, tout en assurant la cohérence globale du projet.

■ Concevoir la pertinence sociale et territoriale du projet de restauration

Pour assurer le succès d'un projet de restauration, il faut en faire partager l'ambition environnementale. Le sens social et politique du projet pour le territoire est ici en jeu. Quatre enseignements principaux peuvent être tirés des cas étudiés quant aux discours à construire et à l'organisation des débats pour partager cette ambition :

- expliquer le projet en l'argumentant sur ses différentes dimensions ;
- rendre le projet tangible en le mettant en scène pour

que les riverains et acteurs du territoire puissent projeter leur cadre de vie post-restauration ;

- faire reconnaître localement l'éventuelle exemplarité régionale ou nationale du projet ;
- impliquer les acteurs sectoriels à l'occasion de concertations et pas seulement lors de négociations bilatérales qui ne suffisent pas à construire ce sens territorial.

■ Démontrer l'intégration technico-économique du projet de restauration

Il s'agit d'argumenter de la capacité dudit projet à s'intégrer dans le tissu socio-économique existant et développer une synergie avec des intérêts sectoriels. Il est ainsi souvent nécessaire de s'appuyer sur une expertise technique potentiellement diversifiée car la négociation avec les acteurs sectoriels nécessite de développer des argumentaires détaillés. Le langage économique est ici souvent privilégié pour assurer la démonstration. Les expériences à succès sont souvent celles qui ont élaboré les opérations en optimisant ces liens que le projet environnemental pouvait avoir avec des activités locales (rénovation urbaine, chasse, pêche, gestion d'espaces naturels, ou encore loisirs récréatifs et tourisme).

● ... Enjeux à articuler en fonction des contextes

■ Lier pertinence sociale et intégration technico-économique

La dynamique de la majorité des projets analysés repose sur la conception d'une ambition technique et l'élaboration d'un sens territorial au projet. A ce titre, l'articulation des deux enjeux que sont la « pertinence sociale et territoriale » et « l'intégration technico-économique » est cruciale.

En effet, si le bien fondé du projet sur le plan social et territoriale n'est pas démontré, l'intégration technico-économique du projet risque de se cantonner à un simple exercice de négociations bilatérales de l'acceptabilité du projet avec des secteurs économiques. En l'absence d'une dynamique plus collective soutenant fortement le projet, ces négociations risquent de masquer le sens global du projet et d'en affaiblir l'ambition.

A l'inverse, sans négociation, contractualisation ou démonstration de l'intérêt technique, la pertinence sociale du projet risque fort d'être annihilée : faute de compromis avec les filières fortement présentes sur le territoire, il est alors fort possible que le projet ne se réalise que sur une infime partie du linéaire envisagé initialement.

■ Lier pérennité du projet et reconnaissance du porteur

Il est certain qu'un porteur de projet fortement reconnu sur le territoire et auprès des acteurs institutionnels est une condition importante de la pérennité de la démarche. Mais le succès du projet permet en retour de renforcer la crédibilité du porteur. A ce titre, on perçoit l'intérêt des suivis post-restauration qui permettent de démontrer *a posteriori*, d'illustrer, l'intérêt environnemental et écologique du projet et de mettre en valeur leur porteur. Une telle dynamique vertueuse peut également permettre au porteur de projet d'aborder de nouvelles dimensions de restauration.

La question de la pérennité de la restauration hydromorphologique est évidemment liée à l'ambition du projet. Par exemple, les opérations qui conduisent à modifier de manière importante le dessin du cours d'eau avec une emprise foncière ont un caractère plus irréversible que des reprises ponctuelles de berges et du lit mineur. Le développement des activités et des pratiques reposant sur ces améliorations est également un argument de la pertinence de l'opération et de son intégration par les activités humaines.



Enfin, donner à voir les premiers succès du projet peut aussi être à l'origine d'ouverture de nouvelles négociations avec des acteurs sectoriels que l'on n'avait pas pu toucher jusqu'à présent mais qui ne peuvent plus ignorer l'intérêt de la restauration hydromorphologique à la lumière de ces premiers succès.

Ce tour d'horizon d'expériences européennes a permis de dégager des enseignements nuancés pour chacune des deux grandes catégories d'acteurs potentiellement porteurs de ces projets de restauration (Encarts 9 et 10).

Principaux enseignements pour les *acteurs locaux*

- 1- Pour se lancer dans un projet de restauration de cours d'eau, il n'est pas nécessaire d'attendre d'avoir les compétences techniques ; seul le portage politique est indispensable pour initier publiquement le projet.
- 2- L'ambition technique du projet doit être utilisée pour asseoir son intérêt territorial.
- 3- Il faut donner un sens territorial au projet en s'attachant à mettre en évidence une demande sociale, en incarnant les intérêts locaux associés au projet, parfois peu ou pas révélés.
- 4- Une mise en débat au niveau local ne se cantonnant pas aux secteurs traditionnels (agriculture, hydroélectricité, pêche, adduction d'eau potable...) est souvent nécessaire pour repérer l'ensemble des acteurs qui peuvent porter un intérêt au projet.
- 5- Il faut donner à voir les réalisations du projet localement pour construire sa renommée.
- 6- Il faut utiliser les premiers résultats pour faire évoluer le projet dans une vision de plus long terme et élargir les thématiques abordées ou l'échelle du projet.

Encart

9

Principaux enseignements pour les *acteurs institutionnels environnementaux*

Ces acteurs doivent adapter leurs fonctions d'aiguillon, de point d'appui et de garant de l'ambition qui les caractérisent.

- 1- Pour garantir la qualité finale du projet, il faut accompagner les porteurs locaux des projets tout au long de la démarche car ils ont des finalités qui leur sont propres.
- 2- Il faut travailler le discours afin qu'il intègre un sens territorial en traduisant les ambitions techniques en lien avec une demande sociale.
- 3- Il ne faut pas attendre le dernier moment pour présenter ses exigences.
- 4- Il faut veiller à appuyer les négociations locales en s'engageant dans des négociations institutionnelles à une autre échelle (départementale, régionale voire nationale).
- 5- Il faut conserver une présence régulière et exprimer une ambition forte garante de la pérennité.

Encart

10



© Leguer onema

● Pour en savoir plus

Bouni C., Chevillotte G., Dufour A., Narcy J.B., 2012.

Etude comparative restauration des cours d'eau : analyse transversale des études de cas européennes et françaises » ;

AScA – Paris. 75 pages

Téléchargeable sur le portail documentaire

"les documents techniques sur l'eau"

(<http://www.documentation.eaufrance.fr/>)

■ *AESN 2007. Manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau. 60 pages.*

■ *Onema actualisation 2012. La Restauration des cours d'eau : retour d'expériences sur l'hydromorphologie.*

■ *Agence de l'Eau Loire Bretagne 2011. Restauration des cours d'eau : communiquer pour se concerter. 57 pages.*

■ *Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse 2011. Restauration hydromorphologique et territoires : concevoir pour négocier. 105 pages*



● Rédaction

Christophe Bouni (ASCA)

● Edition

Véronique Barre (Direction de l'action scientifique et technique de l'Onema) et Claire Roussel (Délégation à l'information et à la communication)

● Création et mise en forme graphiques

Béatrice Saurel (saurelb@free.fr)

● Citation

Bouni C. 2013. Comment développer un projet ambitieux de restauration d'un cours d'eau ? Retours d'expériences en Europe, un point de vue des sciences humaines et sociales. Onema. 28 pages.

● Contacts

christophe.bouni@asca-net.com
julien.gauthey@onema.fr

● Remerciements

A Carine Gendrot qui a initié et piloté cette action.

Aux membres du comité de pilotage (direction générale et délégations inter-régionales de l'Onema) qui ont suivi l'étude et le travail de réécriture du rapport initial et dont le présent document est l'aboutissement. Nous citerons notamment Carine Gendrot et Véronique Nicolas.

Ce travail n'aurait pu être réalisé sans l'accueil des acteurs des territoires concernés par l'enquête que ce soit en France ou à l'étranger. Nous les remercions grandement et espérons qu'ils trouveront dans ce travail un enrichissant et profitable retour d'expériences.

Enfin à Agathe Dufour (ASCA) et Loïc Dufour pour la recherche et le suivi iconographiques ainsi qu'à Julien Gauthey (Onema) pour sa relecture attentive et constructive de cette publication.

Réalisé avec le concours de l'OIEau.

La collection « **Comprendre pour agir** » accueille des ouvrages issus de travaux de recherche et d'expertise mis à la disposition des enseignants, formateurs, étudiants, scientifiques, ingénieurs et des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.

1- Eléments d'hydromorphologie fluviale
(octobre 2010)

2- Eléments de connaissance pour la gestion du transport solide en rivière
(mai 2011)

3- Evaluer les services écologiques des milieux aquatiques : enjeux scientifiques, politiques et opérationnels
(décembre 2011)

4- Evolutions observées dans les débits des rivières en France
(décembre 2012)

5- Restaurer l'hydromorphologie des cours d'eau et mieux maîtriser les nutriments : une voie commune ?
(décembre 2012)

6- Quels outils pour caractériser l'intrusion saline et l'impact potentiel du niveau marin sur les aquifères littoraux ?
(avril 2013)

7- Captages Grenelle : au-delà de la diversité, quels caractères structurants pour guider l'action ?
(septembre 2013)

8 - Les évaluations économiques en appui à la gestion des milieux aquatiques
(octobre 2013)

9 - Regards des sciences sociales sur la mise en oeuvre des politiques de l'eau
(décembre 2013)

10- Comment développer un projet ambitieux de restauration d'un cours d'eau ? Retours d'expériences en Europe, un point de vue des sciences humaines et sociales
(février 2014)