

**contre
champ**



Analyse de la gouvernance de l'eau et des milieux aquatiques du bassin versant de la Tille

Gouvernance, territoires de projets et milieux humains

- Janvier 2011 -



Pierre Strosser, Yannick Arama & Claire Duprez (ACTeon)

Baptiste Chemery & Pierre Fillatre (Contrechamp)

TABLE DES MATIERES

Table des matières.....	3
Note au lecteur.....	5
1 - Introduction autour de la notion de gouvernance.....	6
2 Historique synthétique de la dynamique locale en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques	10
Fin des années 90 : Première initiative en faveur d'une gestion globale des cours d'eau à l'échelle du bassin versant de la Tille.....	10
Première moitié des années 2000 : Blocage lié à l'absence d'une structure porteuse unique sur le bassin versant.....	10
Seconde moitié des années 2000 : Reprise de la dynamique en faveur d'un contrat de bassin versant sous la houlette de l'EPTB Saône Doubs	10
2009 - 2010 : Animation du regroupement des syndicats	11
Début des années 2010 : Lancement d'une démarche SAGE à l'échelle du bassin versant.....	12
Analyse processuelle des interactions de la mise en œuvre d'une politique intégrée de la gestion de l'eau sur la Tille.....	12
3 Eléments concernant le fonctionnement des procédures en cours	17
3.1 Un portage externalisé.....	17
3.2 Une animation active et dévolue au Contrat de bassin	18
3.3 Dans le cadre du contrat, une conception de la concertation « objectivante »	19
3.4 Dans le cadre du regroupement en deux syndicats, une conception de la concertation tournée vers la négociation ouverte en milieu hiérarchisé.....	21
3.5 Information et communication.....	22
3.6 Davantage de questions en suspens dans le cadre du SAGE.....	23
4 Un régime hybride associant gouvernance publique extra-locale et locale	24
5 Clefs d'explication de la situation constatée	25
5.1 Clefs liées à l'eau et milieux aquatiques.....	25
5.2 Clefs liées au(x) territoire(s)	25
5.3 Clefs liées aux acteurs	27
6 Principaux enjeux résultant de ce diagnostic.....	29
Liste des personnes rencontrées fin juin 2010	30

**7 Présentation schématique de l'historique des négociations autour de la gestion
intégrée de l'eau sur le bassin de la Tille..... 31**

Ce présent document a pour vocation d'être un outil de discussion méthodologique interne au groupe de travail que constitue le secrétariat technique. Il offre une première approche des questions de gouvernance se posant sur le bassin versant de la Tille, sur la base des enseignements résultants des entretiens conduits dans le cadre de l'étude, en proposant successivement :

- Une grille typologique originale de différents types de gouvernance associés à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques
- Un travail d'analyse permettant de situer le type de gouvernance présidant actuellement à la démarche globale de gestion de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin versant de la Tille, reposant à la fois sur une lecture historique et des principales composantes de cette démarche.
- Un examen de différents facteurs permettant d'explicitier la situation et les pratiques de gouvernance observées.

A terme ce type d'analyse peut permettre de préciser le type de gouvernance à la fois souhaitée et envisageable sur le bassin versant, avant d'en préciser les conditions et modalités d'atteinte

1 - INTRODUCTION AUTOUR DE LA NOTION DE GOUVERNANCE

Concernant la gouvernance, les éléments de langage commun intégrés au cahier des charges de la présente étude repose sur une certaine conception de la gouvernance, renvoyant notamment à la notion de démocratie participative engagée à une échelle locale et associant « les acteurs institutionnels et les représentants de la sphère civile et pouvant également faire participer directement des citoyens « ordinaires ». Dans cette optique, la gouvernance doit :

- être établie par la contractualisation,
- s'attacher à une gestion et à un processus décisionnel partagé, de la négociation à la prise de décision,
- et contenir les modalités de sa pérennisation au-delà du temps de définition du projet, en faveur d'une gestion concertée et durable sur le territoire de projet.

Face à ce qu'il est possible de considérer en fait comme une forme particulière de régime de gouvernance, l'analyse de la situation requise et ultérieurement le développement d'une approche stratégique de cette question appellent de notre point de vue un élargissement de l'approche de cette notion.

Dans ce cadre, des travaux de recherche ¹ ont été conduits autour des régimes de gouvernance s'appliquant aux services de l'accueil des jeunes enfants en Europe, s'inspirant eux-mêmes de la typologie des régimes de gouvernance dans le cadre de l'économie sociale et solidaire proposée par B. Enjolras². Ces travaux permettent de mettre en évidence quatre idéaux-types de régime de gouvernance distincts, structurés autour de différentes dimensions : la gouvernance publique, la gouvernance multilatérale, la gouvernance citoyenne, la gouvernance quasi-marchande, auxquelles nous avons adjoint un régime de gouvernance publique locale, dont est proposée ici une lecture adaptée au contexte de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (voir tableau page suivante).

¹ Une proposition de typologie des régimes de gouvernance à partir des évolutions observées à partir des évolutions observées dans les services d'accueil des jeunes enfants en Europe - Laurent FRAISSE LISE/CNAM, Paris, France - Vincent LHUILLIER GREE-2L2S, Nancy-Université, France - Francesca PETRELLA LEST, Aix-en-Provence, France

² Enjolras, B. (2005) « Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance », Recma, n°296, pp. 56-69.

	Gouvernance publique extra-locale	Gouvernance publique locale	Gouvernance multilatérale	Gouvernance citoyenne	Gouvernance quasi-marchande
Définition de l'intérêt général	Imposée par les autorités publiques de méta-niveau	Définie par les autorités publiques locales (collectivités)	Coproduite par l'ensemble des acteurs	Prise en compte des intérêts non reconnus	Somme des intérêts particuliers
Logique générale	Logique descendante	Logique intermédiaire (projet local construit et porté par collectivités du territoire avec lien fort avec autorités et politiques de méta-niveau)	Logique de co-construction	Logique ascendante	Logique de marché
Acteurs engagés	Prépondérance des acteurs publics de méta-niveau	Prépondérance des collectivités et élus du territoire en lien avec acteurs publics de méta-niveau	Pluralité des acteurs	Pluralité avec prépondérance des acteurs associatifs	Pluralité avec prépondérance des acteurs commerciaux
Définition des objectifs et des actions	Par les autorités publiques	Essentiellement par les autorités publiques locales (en lien étroit avec cadres politiques publiques)	Par les acteurs associés et notamment les maîtres d'ouvrages et financeurs	Par les acteurs associés	Attentes des usagers, impositions de limites et contraintes possible par l'acteur public
Leviers changement	Recours privilégié aux cadres et instruments des politiques concernées (réglementation)	Définition et mise en place d'un programme d'actions avec financements publics	Définition et mise en place d'un programme en cohérence avec politiques publiques	Définition et mise en place d'actions par les acteurs associatifs	Cohérence entre offre et demande
Définition des règles et modalités de régulation	Tutélaire Contrôle	Tutélaire et contrôle entre autorité locale et territoire Concertation, compromis et évaluation partagée entre autorités locale set méta-niveau	Concertation Compromis Evaluation partagée entre les acteurs du territoire	Négociation Rapport de force Evaluation partagée	Réputation Efficience et Satisfaction des usagers
Instances de coordination	Hiérarchiques et fermées	Fermées au non institutionnels / transversale entre les partenaires institutionnels	Hiérarchiques et ouvertes	Spontanées et ouvertes	Minimales Coordination par les prix, possibilité d'organismes publics de régulation et de contrôle

La gouvernance publique, qui implique principalement des acteurs publics et la mise en œuvre des politiques, est du ressort de l'administration publique, sachant que c'est l'autorité publique qui définit (selon ses propres critères) et garantit l'intérêt général. Les actions et les services émanant de ce cadre de gouvernance sont conçus et organisés par des acteurs publics ou délégués à des acteurs privés dans le cadre d'une régulation tutélaire et hiérarchique et financés par des subventions directes aux maîtres d'ouvrages ou aux prestataires dans le cadre de politiques structurelles. Les procédures de contrôle et de régulation sont définies par cette autorité publique et si des instances de coordination existent, leur création et leur fonctionnement sont à l'initiative des pouvoirs publics.

La gouvernance publique locale est pour sa part marquée par la prépondérance des acteurs publics locaux. Les élus et les collectivités territoriales locales sont prioritairement engagés dans la définition et le portage des actions mises en œuvre, tout en s'appuyant avec les autorités publiques de méta-niveaux, au titre des politiques publiques mobilisées (réglementation, incitation, financement, appui technique). Les acteurs de la société civile (associations, socio-professionnels) peuvent être consultés, dans une optique d'écoute de leurs attentes, mais sans être impliqué dans le portage ou le partenariat autour des actions.

La gouvernance multilatérale est caractérisée par l'implication conjointe d'une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les pouvoirs publics ont ici davantage une fonction de facilitateur dans la gestion de la vie collective locale. Les actions et les projets reposent sur des dynamiques partenariales, aboutissant à une co-construction de l'intérêt général à partir de la diversité des intérêts en présence. Les pratiques de cofinancement associant notamment ressources publiques et privées, locales et extra-locales sont privilégiées. La mise en œuvre de ce type de gouvernance repose sur la mise en place d'instances locales ouvertes à l'ensemble des parties prenantes, avec des règles plus ou moins strictes de représentation des différents types d'acteurs associés. Les modalités de régulation ressortent de compromis et privilégient comme outil l'évaluation partagée.

La gouvernance citoyenne se distingue par l'implication prépondérante d'acteurs innovants non institutionnels (usagers, associations, etc.), qui ont notamment pour spécificité de favoriser l'émergence et l'expression de demandes sociales non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics et pouvant participer à la définition de l'intérêt général. Cette prise en compte de nouvelles demandes favorise le caractère innovant des projets et des services mis en œuvre mais l'allocation de financements publics se trouve limitée, sauf à soutenir l'expérimentation. Si des règles sont élaborées, elles résultent de négociations entre acteurs associatifs et publics. Les instances de coordination sont dominées par les acteurs locaux non institutionnels, tout en pouvant être ouvertes à une diversité de parties prenantes, au sein desquelles les partenaires institutionnels occupent une place limitée.

La gouvernance quasi-marchande privilégie la concurrence des différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs mis en place par la puissance publique. Les projets et les actions résultent d'une logique d'appels d'offres émis par les pouvoirs publics ou à des relations de sous-traitance avec ces derniers. Les critères d'attribution de ces « marchés » mettent en avant l'efficacité dans la production et privilégient la réputation des prestataires, lorsqu'ils interviennent déjà dans le secteur, ainsi que la satisfaction des usagers. Si la subvention publique est généralement présente, la solvabilisation de la demande est une priorité en soit et les usagers participent au financement des services dont ils bénéficient. Les prestataires privés à but lucratif occupent une place plus importante que dans les autres types de gouvernance. La coordination est minimale, puisque elle est supposée reposer sur des critères tels que la satisfaction de l'utilisateur consommateur, l'ajustement des quantités

à la demande et le mécanisme des prix. L'acteur public peut avoir un rôle de régulation et de contrôle pour garantir le « bon fonctionnement » du marché.

A l'instar de toute typologie, il est évident qu'aucun de ces régimes de gouvernance n'existe à l'état pur et que dominant les formes hybrides et évolutives dans le temps. Ils offrent en revanche des clefs de lecture précieuses pour réaliser l'analyse de tel ou tel système de gouvernance.

Si, en ce qui nous concerne, -il est sans doute possible d'éliminer le régime de gouvernance quasi-marchande-, les trois autres régimes envisagés ci-dessus doivent aider à situer celui mis en œuvre autour de l'eau et des milieux aquatiques émergents sur le bassin versant de la Tille et à terme celui qu'il serait possible d'ambitionner. Pour réaliser cette analyse, nous proposons de croiser l'analyse de différentes données et informations recueillies dans le cadre de l'enquête auprès des informateurs privilégiés et de la consultation de différents documents à notre disposition.

2 HISTORIQUE SYNTHETIQUE DE LA DYNAMIQUE LOCALE EN MATIERE DE GESTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Fin des années 90 : Première initiative en faveur d'une gestion globale des cours d'eau à l'échelle du bassin versant de la Tille

A dater de 1997, une étude globale d'aménagement et de gestion des rivières du bassin versant de la Tille et de ses affluents est lancée par le Conseil Général de Côte d'Or (et parallèlement sur le bassin versant de la Bèze/Albane), avec le soutien de l'Agence de l'Eau, de la DIREN, du Conseil Régional et du Syndicat Mixte Saône Doubs. Réalisée par un groupement de bureaux d'études, associant Ipseau, Etapes environnement, Nicaya, il s'agit d'une étude lourde essentiellement consacrée aux cours d'eau, comprenant un état des lieux/diagnostic du bassin versant, complété d'un examen de l'ensemble des cours d'eau et des ouvrages et d'un programme d'action. L'étude comporte également un volet sociologique et culturel, reposant notamment sur des enquêtes auprès des responsables de syndicats de cours d'eau, qui permet de constater leurs réticences à l'égard d'un quelconque rapprochement de leurs structures à l'échelle du bassin versant. Cette étude est à l'époque suivie par un agent du Syndicat Mixte Saône Doubs détaché au Conseil Général. Elle sera achevée en 2000/2001.

Première moitié des années 2000 : Blocage lié à l'absence d'une structure porteuse unique sur le bassin versant

La première moitié des années 2000 est marquée par l'expression de divergences importantes entre les responsables de syndicats et notamment l'Etat. La préfecture de Côte d'Or, en lien avec certains partenaires techniques et financiers, annonce vouloir voir la mise en place d'un syndicat de bassin versant unique, en capacité de porter un projet de gestion global et cohérent, sans lequel aucun projet de gestion des cours d'eau ne verra le jour. Face à cette condition catégorique, les réticences des gestionnaires face à une fusion se confirment et le désaccord atteindra un point d'orgue dans le cadre d'une réunion fin 2004 où ils quitteront la table estimant que « la manière de faire de l'Etat » est inacceptable. Par ailleurs, l'agent du Syndicat Mixte Saône Doubs quitte le Conseil général. La situation est au point mort.

Seconde moitié des années 2000 : Reprise de la dynamique en faveur d'un contrat de bassin versant sous la houlette de l'EPTB Saône Doubs

En 2006 et 2007, l'EPTB Saône Doubs se rapproche du point de vue des gestionnaires de syndicats de rivière. Il envisage lors d'une réunion associant l'Agence de l'Eau et la Préfecture, de ne pas faire de l'existence d'un syndicat unique un préalable à l'action. Dans ce cadre, il propose de s'impliquer plus opérationnellement dans la dynamique, en portant un stage, qui permette d'aboutir à un dossier de candidature à un contrat de rivière sur le bassin versant de la Tille (et parallèlement sur celui de la Bèze/Albane).

Conjointement, il est envisagé de faire avancer la question du regroupement des syndicats de cours d'eau, tout en limitant l'ambition à deux fusions distinctes : une sur la partie amont du bassin versant et une sur l'aval.

Pour s'assurer de la mobilisation des acteurs concernés, un comité de pilotage local est mis en place. Valorisant les acquis des précédentes études, le stage permet effectivement dans le courant de l'année 2007 de produire le dossier de candidature.

Le dossier de candidature est agréé en décembre 2007 et l'arrêté de composition du Comité de rivière publié en août 2008. Sa présidence revient à Didier Redoutet, agriculteur de la partie amont et président du syndicat d'entretien et d'aménagement de la Tille supérieure, soutien historique d'une démarche de bassin versant. Par ailleurs, l'EPTB confirme son investissement dans le portage et l'animation de la démarche, en recrutant un animateur début 2008, qui accompagnera la création du comité de rivière et des commissions thématiques puis quittera sa fonction fin d'année 2008. Il sera remplacé par l'animatrice actuelle à dater d'avril 2009.

A dater de la mise en place de cette animation, l'effort va être consacré à la fois :

- A la mise en place des études complémentaires, nécessaires à la programmation du Contrat de bassin et inscrites au dossier de candidature, parmi lesquelles une étude portant sur l'amélioration des connaissances sur la qualité physico-chimique des eaux et sur l'aspect biologique (réalisée par l'EPTB SD), une étude sur la restauration physique des milieux aquatiques et gestion du risque inondation (réalisée par SOGREAH), une étude sur les milieux remarquables (réalisée par l'EPTB SD), une étude sur la sensibilisation des publics scolaires (réalisée par la Maison nationale de l'Eau).
- A la mise en place d'instances de concertation, centrées sur le suivi de ces études et la programmation associée. En effet, le comité de rivière a été réuni à deux reprises et a laissé place à des commissions thématiques.
- À l'animation d'une dynamique de regroupement des syndicats de cours d'eau, qui aboutira à la fusion des syndicats de la partie amont début 2010 et aval début 2011.

Initialement, les responsables de la démarche envisageaient une remise de dossier définitif à la fin 2009 ; date finalement repoussée à la fin 2010, puis au début 2011.

Il est à noter que l'animatrice travaille à la fois sur le contrat de la Tille, mais aussi sur celui de la Bèze.

2009 - 2010 : Animation du regroupement des syndicats

Bénéficiant d'une bonne entente entre trois présidents de syndicats, l'animatrice travaille en priorité sur le regroupement des syndicats de l'amont du bassin versant. Elle anime une quinzaine de réunions de travail dans un premier temps avec les présidents sur les principes fondateurs (la solidarité de bassin de toutes les communes, etc.) et les modes de calculs des clés de répartition, puis avec les communes du bassin, devant lesquelles ils viennent présenter leur projet. Les communes « à sec » de la Venelle réagissent fermement estimant n'avoir aucun intérêt à participer à un syndicat de rivière sans cours d'eau sur leur territoire. Malgré une forte présence de terrain, aucun consensus n'est trouvé auprès de ces communes qui se font imposer à la majorité qualifiée leur participation au syndicat.

Le regroupement à l'aval du bassin semble de son côté beaucoup moins facile à engager. Le Conseil Général dans les années 2000 et la préfecture en 2004 s'y sont déjà lourdement heurtés. Néanmoins, un changement récent à la tête de plusieurs syndicats augure peut être une situation moins bloquée

que prévue. Lors de sa première rencontre avec les nouveaux présidents des syndicats, l'animatrice profite de ne pas être encore engagée dans les affaires locales pour demander à ceux-ci s'ils sont toujours opposés au projet de syndicat unique. A sa surprise, l'ensemble des présidents estime le projet réalisable, mais avec de « grosses conditions », et notamment la création de commissions géographiques. Sans soutien « politique » de sa structure qui lui laisse la responsabilité personnelle de son engagement dans ce projet « difficile », elle organise une première réunion pour que les différents présidents se rencontrent et se connaissent. A cette occasion, certains défendent, pour garder un pouvoir de gestion, la création d'un syndicat de syndicats, option finalement écartée en raison de sa complexité. Carte à l'appui, les présidents travaillent aux conditions d'un rapprochement lors d'une dizaine de réunions, négociant la création des commissions géographiques (sur la base des anciens syndicats) et un investissement de l'urbain plus conséquent que celui du rural. Ils présentent leur travail aux délégués des syndicats lors d'une réunion qu'ils estiment a priori fortement conflictuelle. Invités les acteurs supra territoriaux ne sont pas mis en avant. Beaucoup de questions portent sur les modalités d'organisation et notamment les clés de répartitions, mais l'ensemble du projet est salué par l'assemblée, à la surprise même des présidents qui le portent. Les projets de statuts sont envoyés dans les communes, et notamment celles qui ne se sentent pas concernées. Six communes sèches se positionnent en opposition. Les 48 autres accueillent favorablement le projet qui passe à la majorité qualifiée.

Il faut noter que la partie urbaine et péri-urbaine assume ici une large part d'investissement financier proportionnellement à la surface qu'elle représente.

Début des années 2010 : Lancement d'une démarche SAGE à l'échelle du bassin versant

Le nouveau SDAGE Rhône Méditerranée a classé le bassin versant de la Tille comme territoire « SAGEable », c'est-à-dire devant disposer d'un SAGE approuvé à l'horizon 2015. Etant donné le temps nécessaire à la mise en œuvre d'une telle démarche, marquée par une série d'étapes successives très cadrées en lien avec la portée réglementaire de cette démarche, un animateur est recruté et mis à disposition à cet effet par l'EPTB SD à dater d'avril 2010, période correspondant également à l'initiation de la présente étude. Le calendrier actuel prévoit une définition du périmètre pour juin 2011 et celle de la composition de la CLE pour la fin 2011.

Analyse processuelle des interactions de la mise en œuvre d'une politique intégrée de la gestion de l'eau sur la Tille

L'approche de la négociation de Laurent Mermet peut nous permettre d'approcher la gouvernance sur le territoire de manière processuelle et concentrée autour des interactions stratégiques entre acteurs.

Approche théorique des « compositions » dans le système d'actions local

D'un point de vue théorique, Laurent Mermet³ propose de réfléchir en termes de compositions des interactions plutôt qu'en termes de concertation. Selon lui, la concertation recouvre plusieurs modes

3 Mermet L. (2005). « Concertations orchestrées ou négociations décisives ?, Tome 1 : Moments et modes de recherche d'accord sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles »; ENGREF/MEDD, 7 juin 2005, URL :http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/article.php3?id_article=88(Consulté en Août 2008).

de rencontre entre les acteurs autour d'un même enjeu. Le seul concept de concertation ne permet pas d'appréhender les différentes relations stratégiques et politiques, ni leur fluctuation dans le temps. Il différencie dans ce contexte les acteurs qui s'évitent, des acteurs qui « se rencontrent » de ceux qui recourent à un tiers pour réguler leurs relations⁴. Ces acteurs, selon ce qui les fait se rencontrer sont soit dans des logiques de divergences, de convergences, soit dans un système hybride dans lequel ils tombent d'accord sur certains éléments et restent en désaccord sur d'autres. Le tableau ci-dessous illustre la variation des compositions possibles entre ces deux éléments de réflexion et propose neuf types de compositions pouvant régir à un moment ou un autre les interactions entre acteurs. C'est d'ailleurs plus cette « histoire des relations » qui est retenue par les participants que la mise en place d'une « concertation » qui (les acteurs l'ont bien compris) peut recouvrir « tout et son contraire » selon la place que l'on a dans l'organisation mise en place.

	Interaction guidée sur les divergences	Interaction à guidage ambivalent (divergences et convergences)	Interaction guidée sur les convergences
Évitement de l'interaction entre acteurs	Concurrence, affrontement tacite	Négociations tacites, ajustements	Coopération objective
Interactions directes entre acteurs	Affrontement	Négociation	Coopération
Interactions <i>via</i> un tiers acteur	Procès, recours	Médiation	Coordination par un leader

Définitions des éléments du tableau (Mermet, 2005) :

- L'évitement : « les protagonistes adaptent leur comportement pour ne pas avoir à interagir ».
- L'épreuve de force ou l'affrontement : « leur interactions est guidée par le but de supprimer l'autre comme obstacle, soit en le rayant de la carte, soit en le forçant à s'incliner ».
- La coopération : les protagonistes « mettent de côté les divergences pour guider leurs interactions sur la découverte et la mise en œuvre de convergences ».
- La négociation : « ils entrent dans une interaction où ils traitent en même temps divergences et convergences ».
- Le recours à un tiers : « ils choisissent une interaction indirecte par le truchement d'un tiers, supérieur hiérarchique, juge, électeur, etc »..

Mermet estime que ces modes de compositions sont renforçant et qu'on ne passe pas d'un mode de composition à un autre sans moments « difficiles », sans moment « charnière ».

Deux autres concepts issus des approches de Mermet seront utilisés pour décrire les interactions dans le système d'action : le forçage, c'est-à-dire la capacité d'un acteur de s'imposer à un autre lors d'une délibération, et la mise en tension, c'est-à-dire une situation d'interaction dans laquelle deux types d'acteurs sont obligés de se reconnaître dépendants l'un de l'autre car chacun à un pouvoir d'action sur l'autre (avéré ou perçu).

⁴ Ces trois modes pouvant être introduit sous le vocable de concertation, la concertation permettant (i) les interactions directes, (ii) les interactions via un acteur tiers selon ses modalités et (iii) l'évitement des interactions avec notamment ceux qui sont absents de la concertation.

Nous verrons que les interactions changent entre acteurs et qu'au même moment, dans les mêmes instances des compositions diverses sont à l'œuvre. Un schéma tente d'illustrer en fin de paragraphe les éléments décrits ci-dessous (portez attention *au chiffre indexé aux configurations en italique*, ils sont repris dans ce dernier).

Le récit du processus sur la Tille à l'aune de la grille de Laurent Mermet

Alors que les acteurs du bassin versant de la Tille sont en charge localement de la gestion de leur rivière, avec des principes et des dynamiques de gestion très variables à l'échelles des syndicats de cours d'eau (et des conflits avec les pêcheurs autour de la gestion écologique de la ressource), un ensemble de porteurs de « politique intégrée de l'eau » élabore à un niveau supra territorial des politiques et modes de gestion globalement plus ambitieux que ceux menés sur le bassin versant - en terme de gestion écologique et de gestion équilibrée de la ressource. Les acteurs locaux des syndicats de rivière se tiennent éloignés des sphères favorables à ce type de gestion et évitent, par absence, un engagement local sur ces questions (*Evitement -1-*).

Un premier porteur local, le Conseil Général, décide de rentrer dans le système de gestion local pour initier une nouvelle démarche de gestion intégrée sur la Tille. Dans un premier temps, il pilote une étude avec le soutien de plusieurs autres acteurs supra territoriaux (Agence de l'eau, etc.) (*Concurrence des visions sur les modes de gestion avec les locaux -2-*). N'étant pas gestionnaire direct de la ressource, Il entame des négociations pour unifier les syndicats de l'aval du bassin versant et faciliter la mise en œuvre de sa politique intégrée. Il voit, malheureusement pour lui, son offre être refusée par les acteurs locaux qui n'entendent pas se faire imposer des décisions dans les domaines sur lesquels ils ont du pouvoir (*Négociation --> Affrontement -3 et 3'-*).

Les services de l'Etat, dans un souci de meilleure gestion (contrôle et simplification des appuis financier et technique) tente à la suite de l'échec du Conseil Général de forcer les acteurs à créer un seul syndicat. Les acteurs locaux refusent violemment les termes de l'injonction unilatérale de l'Etat et repoussent ce deuxième « assaut » venus de l'extérieur (*Sensation de forçage- Affrontement -4-*). La dynamique de gestion intégrée voulue par les acteurs extra territoriaux semble au point mort.

Les acteurs locaux ont néanmoins compris que les gestionnaires intentionnels des politiques « intégrées » de l'eau sont prêts à imposer leur politique. Alors qu'ils évitaient de fait de partager la gestion de leur patrimoine, ils prennent conscience que des forces extra territoriales ont le pouvoir potentiel de les empêcher de décider seuls, voire de décider « tout court ». Le conflit, à son apogée naissante, *met en tension* les deux camps, qui réalisent qu'ils ne peuvent pas, désormais, faire l'un sans l'autre (*Equilibre des pouvoirs*).

L'EPTB, acteur hors du système d'action locale « Syndicats/Conseil Général/Préfecture » s'investit pour proposer des éléments satisfaisants les deux parties (*Médiation pacificatrice -5-*) et notamment que la création du syndicat unique ne soit pas un préalable aux actions locales. Avec les acteurs locaux (*Négociation -6-*), il s'engage à porter et prendre en charge, via des canaux financiers supra territoriaux, un contrat de rivière et la constitution à moyen terme de deux syndicats, un à l'amont, un l'aval.

Deux dynamiques se mettent alors en place. L'une, autour du Contrat de rivière et l'autre autour de la création des syndicats.

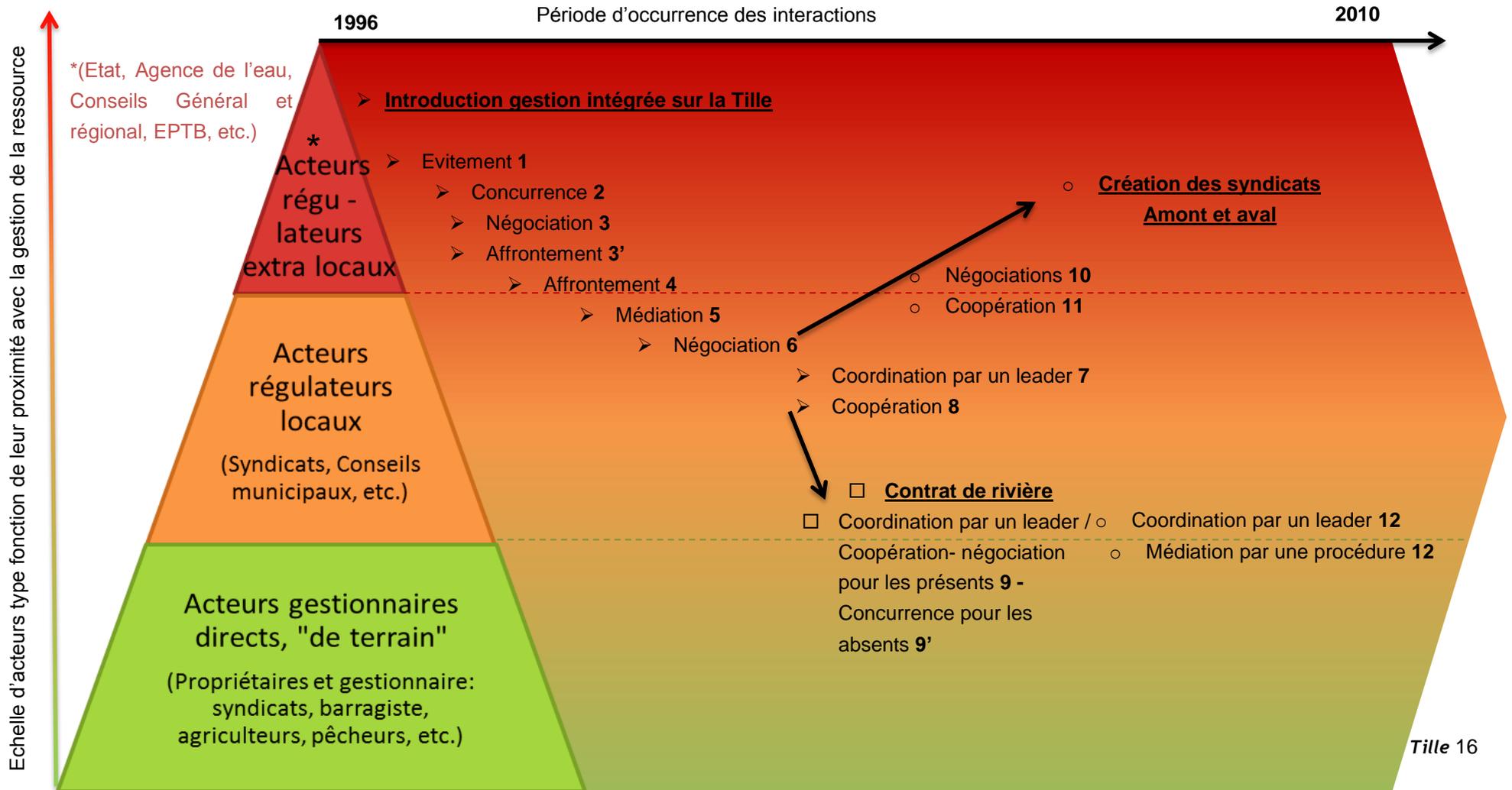
Pour le Contrat de rivière la dynamique se construit avec le pilotage de plusieurs études sur la gestion intégrée des cours d'eau, la réutilisation de l'étude du Conseil général par l'EPTB et la mise en place du Comité de rivière dans un premier temps (*Coordination par un leader -7-*), puis avec le soutien de

plus en plus fort du nouveau président du comité (*Coopération à l'échelle des décideurs locaux et extra locaux -8-*). Ils mettent en place des commissions thématiques « ouvertes à tous », sans néanmoins aller chercher les acteurs qui ne se mobilisent pas (Entre *Coordination par un leader-Coopération/Négociation pour les intérêts représentés -9-* et *Concurrence pour les intérêts non représentés - 9'-*).

La seconde dynamique, autour de la création de syndicats uniques à l'amont et l'aval du bassin versant voit des *négociations -10-* émerger dans un premier temps entre l'EPTB et les présidents de syndicats qui constituera par la suite le groupe porteur (*coopération -11-*) du projet auprès des délégués et des communes avec des réunions d'informations et une procédure d'adhésion à la majorité qualifiée (*Coordination par un leader et recours à un tiers – une assemblée votante - par une procédure pour trancher les divergences entre communes « mouillées » et communes « sèches » - 12-*).

Histogramme de composition d'interactions entre types et échelles d'acteurs sur le bassin versant de la Tille entre 1997 et 2010.

Note de lecture du schéma : 1. les types d'interactions se situent en face d'une pyramide qui renvoie à des types d'acteurs (fonction de leur échelle de proximité à la gestion de terrain). Toutes les interactions dans la partie haute du schéma sont entre acteurs régulateurs extra locaux et acteurs régulateurs locaux, toutes celles de la partie basse entre acteurs régulateurs locaux et acteurs locaux « de terrain ». 2. Les interactions se déroulent dans un cadre d'enjeu particulier, signalés dans le schéma en gras et surligné, par exemple « contrat de rivière ». Comme certaines interactions pour un même enjeu sont éclatées à la fois dans le temps et dans l'espace d'interaction, les groupes d'interactions sont représentés par chacun un symbole : >□○.



3 ELEMENTS CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DES PROCEDURES EN COURS

3.1 Un portage externalisé

Le portage des deux procédures en cours sur le bassin versant est assuré par un opérateur extra-local, l'EPTB Saône Doubs. Cette structure est un Syndicat Mixte regroupant des Régions, Départements et Agglomérations du bassin hydrographique de la Saône, avec pour vocation de définir et impulser des projets et des programmes d'aménagement et de gestion, dans les domaines des inondations, des milieux aquatiques, de la biodiversité et de la ressource en eau. Il réalise les études de faisabilité, d'avant-projet de travaux, organise et assiste les maîtres d'ouvrage locaux et relaie ses collectivités adhérentes pour la mise en œuvre de leur politique. Il intervient autant à l'échelle des grands sous-bassins versants qu'au plan local pour les communes, les communautés de communes ou d'agglomération et les syndicats intercommunaux d'aménagement.

Au titre de ces interventions territorialisées, l'EPTB SD portait en 2009 14 contrats de rivière (dont 2 réalisés, 3 engagés, 6 en cours d'élaboration, dont la celui de la Tille et 3 en cours d'émergence), sachant que le bassin Saône Doubs comptait sur son territoire un total de 24 procédures de ce type (dont 8 engagés et 16 en cours d'élaboration ou d'émergence). L'EPTB affirme intervenir en priorité sur les plus grands bassins versants (supérieurs à 1000km²) ayant un caractère interdépartemental. Par ailleurs, L'EPTB SD portait en 2009 1 des 3 démarches SAGE du bassin Saône Doubs, sans compter le SAGE Tille initié en 2010.

Exceptionnel sur l'ensemble du bassin Rhône Méditerranée, dans le cadre duquel ce type de portage est généralement assuré par des structures attachées au territoire (syndicats de bassin versants, EPCI notamment pour les contrats de bassin versant et dans une moindre mesure pour les SAGE, dont le portage est parfois assuré par des Conseils Généraux), il constitue une configuration effectivement répandue sur le bassin Saône Doubs.

Ceci explique certainement qu'aucun des acteurs extra-locaux, partenaires de la mise en œuvre de ces politiques, n'en remette en cause le principe. Ils considèrent également que sans cette intervention le bassin versant de la Tille ne serait pas entré dans une dynamique, étant donnée l'absence d'une structure locale en capacité d'assurer ce portage global à l'échelle du bassin versant et les blocages rencontrés dans la première moitié des années 2000 quant à la création d'un syndicat unique de bassin versant, résultant de la fusion des syndicats d'aménagement de cours d'eau en présence. Et même si la plupart des acteurs estiment de façon plus ou moins explicite que l'EPTB SD développe sa propre logique, celle-ci ne leur semble pas aujourd'hui contradictoire avec leurs attentes à l'égard de la démarche de bassin versant, notamment dans cette période d'élaboration. Certains s'interrogent sur son rôle lors de la mise en œuvre du Contrat, sachant que celui-ci ne devrait pas porter d'actions à proprement parler.

Sur le plan politique, la mise en place d'un Comité de rivière s'est appuyée essentiellement sur l'implication du président du syndicat d'aménagement et d'entretien de la Tille supérieure, président de cette instance depuis sa mise en place fin 2008. Anciennement élu local et agriculteur de l'amont du bassin versant, Didier Redoutet dispose aujourd'hui d'une reconnaissance générale de ses

capacités à assumer cette fonction, à la fois grâce à son engagement personnel, à ses liens avec le monde agricole et à son absence d'étiquette politique. Notre participation à plusieurs réunions a permis de constater qu'il se positionnait essentiellement en animateur et non pas en représentant de tel ou tel usage (entretien de cours d'eau ou agriculture). Il est apparu appuyé de près par les salariés de l'EPTB SD présents, sachant que le directeur de l'EPTB SD participe activement aux échanges, en faisant part de ses idées et son expérience. Le président estime d'ailleurs être actuellement sur la même ligne que l'EPTB SD, sans s'interdire d'imaginer qu'à terme des priorités contradictoires puissent advenir.

Par ailleurs, quatre commissions thématiques (milieux naturels, qualité des eaux, ressource et communication) ont été créées pour présider au suivi des études complémentaires et à la programmation du contrat de rivière. Bien qu'elles soient présidées chacune par un élu du territoire, vice-président du Comité de bassin, c'est de fait le président du comité de rivière qui en assure l'animation ; davantage témoin de la difficulté des élus du territoire à s'engager activement dans le portage politique cette démarche et de la volonté du président actuel de « faire avancer les choses » que d'une quelconque volonté de sa part de s'imposer comme acteur incontournable. Nous en voulons pour preuve que M. Redoutet ne souhaite explicitement pas être le président de la future CLE du SAGE, à la fois parce qu'il estime ne pas avoir la légitimité et le poids politique nécessaires, en tant qu'ex-conseiller municipal depuis 2008, et qu'il considère que c'est sans doute à un élu de poids de la partie de l'aval d'assurer cette mission, étant donné que les mesures du SAGE concerneront sans doute en priorité cette partie du territoire, marquée par davantage de pressions.

Face à cette situation, des interrogations émergent chez certains acteurs extra-locaux quant à la validité de cette configuration dans le cadre d'un SAGE, qui requiert aux yeux des acteurs un plus fort engagement et portage politique local.

3.2 Une animation active et dévolue au Contrat de bassin

Associé à ce portage, l'EPTB SD assure également l'animation des deux procédures en cours. Dans ce cadre, suite à l'agrément accordé par le Comité de bassin Rhône Méditerranée, celui-ci a mis en place un premier animateur du Contrat de bassin dans le courant de l'année 2008, remplacé en avril 2009 par une animatrice, aujourd'hui encore présente et également en charge d'un projet de Contrat sur le bassin versant Bèze Albane. En avril 2010, un second animateur, en charge de la mise en place du SAGE, a été recruté.

Face au calendrier initial prévu pour aboutir à une programmation définitive (date initiale prévue à la fin 2009, puis repoussée à la fin 2010 puis au début 2011), l'animatrice en charge du Contrat de bassin est aujourd'hui centrée sur cette programmation. Cette rapidité est défendue notamment par le fait que « les acteurs locaux en auraient assez des études et souhaiteraient passer à l'action. » Par ailleurs, elle conduit un travail d'animation visant au regroupement des syndicats d'aménagement de cours d'eau, avec un succès patent, puisque les syndicats de la partie amont du bassin versant ont fusionné début 2010 et que ceux de la partie aval semblent s'inscrire dans la foulée dans la même dynamique depuis le début 2010. En revanche, il n'est semble-t-il pas envisagé que ce courant de fusion soit poursuivi à court terme à l'échelle du bassin versant, l'EPTB SD et le nouveau syndicat de l'amont (SITIV) considérant sa division amont/aval comme un fait aujourd'hui difficilement dépassable

et la plupart des acteurs rencontrés semblent aujourd'hui impressionnés par ces avancées, attendues depuis une dizaine d'années.

3.3 Dans le cadre du contrat, une conception de la concertation « objectivante »

La concertation présidant au Contrat de bassin s'appuie sur :

- Un Comité de rivière, qui s'est réuni à trois reprises (fin 2008, fin 2009, avril 2010) ;
- 4 commissions thématique (Qualité eau, Milieu, Ressource et Communication), en charge essentiellement du suivi des études préalables et de la programmation.

Le tableau (page suivante) donne une vision de la participation globale et par types d'acteurs aux réunions de ces différentes instances.

Il apparaît tout d'abord que l'effectif des acteurs invités varie de façon importante, entre les commissions et entre réunions d'une même commission (Qualité eau et Milieu). Hormis la commission Communication qui n'associe que des responsables de syndicats de cours d'eau, ces commissions visent de manière générale à associer l'ensemble des types d'acteurs concernés. La participation est variable, se situant entre 40 et 60 personnes présentes et parmi les types d'acteurs en présence, on note :

- Invités généralement en nombre, les syndicats de cours d'eau participent de manière très variable aux travaux de l'ensemble de ces commissions, sachant que c'est la commission Milieu qui les mobilise le plus.
- Les syndicats AEP et assainissement sont invités de façon très variable ayant trait à l'eau (qualité et ressource) et participent de façon réduite.
- Les communes et leurs groupements généralistes (EPCI) sont très peu invités à ces réunions, au regard de leur effectif sur le bassin versant, et y participent de façon variable.
- Les acteurs associatifs (pêche, riverains (1), environnement (1) et consommation (1)) se montrent les plus régulièrement mobilisés ; phénomène somme toute classique dans une période de réflexion qui leur permet de faire valoir leurs points de vue. On note à cet égard des interventions récurrentes des représentants des riverains sur la question des inondations, quelque soit le thème de la réunion. En revanche, l'effectif des associations invitées reste limité.
- Les acteurs socio-professionnels (chambre d'agriculture, syndicat irrigants, carriers) sont peu nombreux à être invités et participent de façon faible et irrégulière.
- Les acteurs extra-locaux (Administrations Etat, Régions, Départements) sont régulièrement représentés de façon partielle.

Une lecture des comptes rendus synthétiques de ces réunions démontre que la prise de parole revient en majorité aux représentants des services de l'Etat, à l'Agence de l'Eau ainsi qu'aux bureaux d'études, qui présentent les problématiques, les cadres politiques ou les études et répondent aux questions et demandes de précisions des acteurs locaux⁵. Parmi ceux-ci, ce sont essentiellement les acteurs associatifs et les responsables de syndicats de cours d'eau ou AEP/assainissement qui les questionnent ou apportent des précisions.

⁵ C'est une situation que l'on retrouve dans de nombreuses configurations de « démarches locales de gestion de l'eau » (contrats de rivière, SAGE...) et qui pose la question de la mobilisation effective des acteurs locaux autour de vrais projets de territoire.

Instances Acteurs	CR et CT	CT	CR	CT	Com. Comm	Com. Qualité et Milieu	Com. Ress.	Com. Qualité eau	Com. Ress.	Com. Milieu	Com. Qualité eau	Com. Com.	CR Tille et Bèze	Com. Ress.	Com. Milieu	CR	Com. Milieu	Com. Milieu
Date	20/02/08	22/05/08	15/10/08	18/11/08	21/01/09	04/02/09	16/04/09	23/06/09	08/07/09	22/09/09	27/10/09	02/12/09	15/12/09	16/02/10	11/03/10	30/04/10	27/05/10	09/07/10
Objet	Présent. démarche CR	Evocation d'un SAGE Tille			Mise en place	Mise en place	Mise en place	Etat des lieux	Etat des lieux	Lancem. étude	Etat des lieux	Elabo. stratégie	Valid. périmètre SAGE Tille	Présent. ZRE et objectifs étude	Valid. linéaire étude	Point avancée	Déf. logique action	Propo. fiches actions
Syndicats de cours d'eau								2/6		4/9	3/9	2/9		2/6	5/9			
Syndicats AEP Assainissement								1		-	2/10	-		5/15	-			
Communes ou groupements								2/3		4/4	3/5	-		1/3	0/5			
Associations								4/4		4/5	4/7	-		4/4	6/8			
Acteurs socio professionnels								0/1		0/2	1/3	-		3/4	1/2			
Administrations Etat + Agence								3/5		4/6	2/6	-		3/4	3/5			
Régions Départements								1/2		1/2	1/3	-		2/3	2/3			
EPTB								3		1	2	1		3	2			
Total acteurs participants /invités								15/24 60 %		18/29 60 %	18/45 40 %	3/10 30 %		23/42 55 %	20/35 55 %			

Les échanges restent essentiellement informatifs et ne témoignent pas de controverses ou de conflits majeurs, hormis pour les riverains qui tendent généralement à venir en force et à mettre de façon récurrente sur la table leurs enjeux de protection de biens et des personnes, quel que soit d'ailleurs la thématique de la réunion.

Sur la base de ces différents éléments, il apparaît que l'on se situe face à une stratégie de concertation « objectivante », marquée par le souci d'efficacité de la programmation qui préside à la démarche et sans doute aux difficultés à mobiliser les acteurs locaux, suscitant des craintes de la cellule d'animation d'épuiser les quelques bonnes volontés d'ores et déjà engagés.

3.4 Dans le cadre du regroupement en deux syndicats, une conception de la concertation tournée vers la négociation ouverte en milieu hiérarchisé

Les échanges dans le cadre du regroupement des syndicats sont directs entre l'EPTB et les présidents de syndicats, puis entre les présidents eux-mêmes. Restreints à ce petit groupe, les acteurs à la table travaillent sous les termes du consensus : une concertation très ouverte, très proche de la négociation parmi les acteurs régulateurs locaux, Ce groupe une fois les négociations à cette échelle terminée porte leur consensus devant leurs délégués, en tant que leader, dans un cadre institutionnel légitimant. Sans opposition totalement défavorable, un dernier round décisionnel pose aux différents conseils municipaux leur volonté de dissoudre leurs syndicats et d'investir un nouveau syndicat unique. Une procédure institutionnelle arbitre la décision prise à la majorité qualifiée.

La concertation est donc envisagée de deux manières différentes selon les arènes de décision autour de la gestion de l'eau. Du côté du contrat de rivière, on observe une concertation ouverte et transversale, mais en comité souvent peu exhaustif de la diversité des intérêts sur le bassin, avec une prégnance technique très importante (étude et propositions techniques préalables, etc.). Pour la réunion des syndicats de rivière, une concertation très verticale avec une ouverture très grande de la décision prise au consensus entre les hauts représentants des structures à la table des négociations, et un resserrement de l'espace décisionnel à mesure qu'on revient vers la base avec une décision finale de type référendaire (acceptation ou refus à la majorité qualifiée).

Notons enfin, que le portage de la question « gestion intégrée des ressources en eau », est passé d'acteurs extra locaux hors du jeu local (Etat, etc.) en affrontement avec les acteurs locaux, à un acteur extra local (l'EPTB) rentré dans l'espace local et aujourd'hui en coopération avec les acteurs régulateurs locaux. Les acteurs de terrain ont pour leur part eu l'occasion de participer (commissions thématiques du contrat) sans toutefois y prendre fortement part dans les faits. Actuellement, nous pouvons dire qu'ils sont dans une situation d'évitement ou concurrence tacite, en attendant une véritable mise en tension sur le terrain.

3.5 Information et communication

La communication en propre du contrat de rivière repose aujourd'hui sur la publication d'une lettre d'information, intitulée « La chronique de la Tille », parue à deux reprises et diffusée auprès de l'ensemble des acteurs du territoire et des partenaires de la démarche :

- Le premier numéro de 2 pages, paru en mars 2009, est consacré, outre un éditorial du président du Comité de rivière, à la présentation du Comité de rivière (installation, fonctionnement), aux études complémentaires à réaliser en vue de la programmation, au territoire (carte et chiffres clefs) et à un calendrier de l'avancement de la démarche.
- Le second numéro de 4 pages, paru en février 2010, comporte un éditorial du président, une présentation du bassin versant (chiffres clefs, carte, schéma, problématiques), des procédures de contrat de bassin et de SAGE, un calendrier schématique du Contrat de bassin, une demi-page sur les objectifs européens de qualité des eaux, une demi-page sur la fusion des syndicats de rivière amont, des photos commentées de travaux sur la Tille amont et un gros plan sur le chabot et un point de vue du président du syndicat de rivière de la Tille Moyenne.

Par ailleurs, la commission Communication de décembre 2009 évoquait différentes initiatives à intégrer à une stratégie de communication d'ensemble parmi lesquelles :

- Edition d'articles de presse au niveau départemental afin de toucher l'ensemble du bassin : Bien Public, bulletin du Conseil Général...
- Organisation de journées « rivière propre » (nettoyage de rivière).
- Edition de lettres du contrat de bassin et envoi aux syndicats de rivière et délégués, écoles, communautés de communes, syndicats d'AEP et d'assainissement.
- Réalisation de clips vidéo et posters à destination des écoles.
- Information des particuliers sous forme de réunions publiques.
- Information des particuliers par le biais des bulletins municipaux (transmission des informations par les syndicats de rivière).
- Diffusion des conclusions de l'étude sociologique.
- Réalisation de panneaux/expositions itinérantes sur les travaux futurs.
- Organisation de visites du bassin versant à destination des élus, délégués et participants aux commissions.
- Création d'un site internet.

Mais la définition de cette stratégie est en fait attachée à celle de la programmation du Contrat de bassin versant. Dans le cadre de la phase actuelle, le recours à la communication fait cependant débat, sachant que les acteurs locaux moteurs souhaitent semble-t-il communiquer une fois que des actions seront définies et mises en œuvre, plutôt lors de la phase de mise en œuvre du Contrat alors que certains acteurs extra-locaux regrettent qu'une communication plus large et plus active ne soit pas d'ores et déjà mise en place, valorisant davantage les connaissances, les expériences et les initiatives existantes.

3.6 Davantage de questions en suspens dans le cadre du SAGE

Si la stratégie d'animation du Contrat de bassin est aujourd'hui calée, dans une optique d'efficacité de la programmation (voir également Concertation), celle du SAGE semble poser davantage de questions.

L'initiation de la démarche SAGE, alors même que la programmation du Contrat de bassin n'est pas achevée et que des réunions sont en cours à propos de la fusion des syndicats de l'aval, est en effet diversement appréciée par les acteurs consultés, dont certains craignent qu'elle « brouille localement les cartes ». Sur ce point, il est patent que certains acteurs regrettent la pression associée au classement du territoire comme SAGEable à l'horizon 2015 et portée essentiellement par l'Agence de l'Eau et l'Etat et s'interrogent sur les conséquences de cette précipitation, au regard d'enjeux de long terme.

Notre participation à un premier comité de pilotage a permis de constater que les initiatives prévues pour l'année 2010/2011, qui présideront à la définition du périmètre et de la CLE, reposent essentiellement sur des actions de communication (réalisation d'un film ou d'un document multimédia et organisation d'un temps fort envisagées,...) pour renforcer la mobilisation des acteurs du territoire. Même si cela n'est pas forcément explicite, il a été proposé que la consultation d'acteurs (sic) intervienne dans le cadre de l'élaboration du SAGE et suite à la finalisation du Contrat.

Par ailleurs et sur un plan plus politique, si certains acteurs estiment que la mise en place d'un Contrat de bassin peut se satisfaire de la mobilisation des acteurs, qui seront prioritairement impliqués dans le portage et la maîtrise d'ouvrage des actions (notamment les collectivités et leurs syndicats), il n'en est pas de même pour le SAGE qui doit reposer (en tout cas en principe) sur des accords et des consensus négociés et solides entre l'ensemble des représentants des usagers concernés. Dans ce cadre, la question de la mobilisation politique locale est posée clairement par certains acteurs. Elle s'incarne notamment dans des réflexions portant sur la présidence de la CLE, même si l'EPTB n'a pas souhaité que cette question soit abordée de cette manière lors de la réunion sur l'émergence du SAGE. Il est simplement possible de relever que certains acteurs attendent un président :

- ayant un poids politique suffisamment important, pour dégager un consensus général,
- sans doute issu de la partie aval, qui risque d'être plus directement concernée par la réglementation des usages, bien que certains acteurs locaux ne souhaitent pas voir un élu de l'agglomération de Dijon occuper cette place.

4 UN REGIME HYBRIDE ASSOCIANT GOUVERNANCE PUBLIQUE EXTRA-LOCALE ET LOCALE

Sur la base de ces différents indices, il apparaît que le régime actuel relatif à la gouvernance de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin versant de la Tille associe régimes de gouvernance publique extra-locale et locale.

La dynamique en cours apparaît en effet très marquée par l'implication d'acteurs publics de méta-niveau, au travers de l'apport de cadres, d'injonctions, d'expertises techniques et de soutiens financiers. Dans ce cadre, la démarche Tille semble aujourd'hui rentrer étroitement dans cette hybridation via ce que Lascoumes et Le Bourhis appellent des politiques procédurales qui sont formulés (1) sous la forme d'énoncés très généraux imposés par un méta-niveau et (2) dont le sens local reste à produire par une délibération collective. Dans cette optique, l'enjeu est de savoir à qui sont (ou seront) ouvertes les délibérations, sachant que l'on peut faire l'hypothèse que les acteurs extra-territoriaux ou certains d'entre eux ne souhaitent pour l'instant pas perdre de pouvoir pour avoir la possibilité de forcer le passage en cas de refus ou de blocage du territoire. Cette stratégie défensive ne risque-t-elle pourtant pas de provoquer elle-même l'utilisation de la force, en lien avec le renforcement des anticipations défensives de certains acteurs locaux.

En outre, la priorité semble être aujourd'hui donnée à la mobilisation et la mise en synergie d'acteurs publics locaux (élus, collectivités et syndicats spécialisés), destinés à être à terme les principaux maîtres d'ouvrage du Contrat de bassin versant. L'effort actuellement consacré à la fusion/consolidation des syndicats de cours d'eau s'inscrit clairement dans cette optique. Les autres acteurs apparaissent comme plus en marge et être l'objet d'une mobilisation moins systématique. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas une participation assez suivie de certains d'entre eux et notamment des acteurs associatifs, mais dont l'effectif mobilisé demeure finalement peu nombreux. Les acteurs socio-professionnels semblent pour leur part rester plus en marge de la démarche et peu nombreux à être mobilisés.

Les questions posées par rapport au SAGE soulignent cependant certaines attentes à l'égard d'une gouvernance multilatérale, répondant davantage à l'idéal-type caractérisant les procédures de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, avec à la clef notamment la recherche d'un plus grand équilibre entre le niveau de mobilisation des acteurs publics locaux sur l'amont et l'aval du bassin versant et une plus grande implication des acteurs dans leur globalité.

Avant d'envisager quel peut être le degré d'ambition de la démarche en termes de gouvernance et de scénariser les modalités et les conditions de son atteinte, il importe de comprendre les ressorts de la situation constatée.

5 CLEFS D'EXPLICATION DE LA SITUATION CONSTATEE

Ces clefs sont essentiellement alimentées par les entretiens avec les différents acteurs rencontrés, associant des acteurs locaux, des acteurs extra-locaux en charge des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de quelques experts du développement des territoires bourguignons.

5.1 Clefs liées à l'eau et milieux aquatiques

L'approche développée par les acteurs de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques tend de notre point de vue à mettre en exergue, sur ces thématiques, une césure amont aval, avec :

- d'une part, une partie amont caractérisées par la présence de formations calcaires et de phénomènes karstiques (pertes, résurgences) et marquée par la présence de milieux aquatiques dans un état plutôt satisfaisant, en lien avec des pressions humaines relativement réduites, même si la qualité de l'AEP n'est pas forcément satisfaisante (petites sources marquées par des problèmes bactériologiques ou de pollutions par des pesticides). Les modalités d'entretien et de gestion des cours d'eau peuvent cependant connaître des améliorations.
- d'autre part, une partie aval avec la présence de formations marneuses et de deux nappes séparées par un niveau argilo-marneux. Anciennement occupée par des grandes zones de marais, c'est sur cette partie que les pressions humaines sont les plus marquées et ont entraîné une forte dégradation des milieux aquatiques (rectification/chenalisation des cours d'eau, destruction de zones humides, création de gravières,...). C'est également sur cette partie que les cours d'eau connaissent à la fois des phénomènes d'étiage sévères et de crues et d'inondations. L'exploitation des ressources souterraines en nappe est enfin confrontée à des enjeux qualitatifs et quantitatifs notoires. Concernant l'AEP, malgré une qualité de la ressource affectée par la présence de nitrates, l'approvisionnement apparaît cependant mieux sécurisé, grâce à l'existence de syndicats plus importants en capacité de traiter et contrôler la qualité de l'eau.

Au regard de cette distinction, il peut paraître étonnant que la dynamique actuelle revienne à des acteurs de l'amont, a priori moins impactés par des problèmes, sauf à considérer que certains acteurs de l'aval puissent craindre à terme des mesures plus exigeantes défavorables au développement de leurs activités et projets (aménagement et développement du territoire, urbanisation, pratiques agricoles ou industrielles). Ce degré d'implication différenciée tient également sans doute au fait que les acteurs de l'amont se sont davantage impliqués dans l'entretien des milieux, qu'ils souhaitent préserver et mettre en valeur durablement.

5.2 Clefs liées au(x) territoire(s)

La césure évoquée précédemment se double de disparités humaines avec un déséquilibre de répartition de la population sur le bassin : la tête de bassin est très rurale (sous-bassin des Tilles amont, de l'IGNON et de la Venelle) alors que l'aval du bassin présente un caractère beaucoup plus urbanisé. Les densités par sous-bassins, à l'amont, sont comprises entre 10 et 30 hab./km² alors qu'elles s'élèvent de 50 à 225 hab./km² à l'aval, avec les valeurs les plus hautes sur la frange de l'agglomération dijonnaise. L'évolution démographique suit les mêmes tendances, puisqu'entre 1990

et 1999, les augmentations de la population sont comprises entre 2,5 et 7% à l'amont, alors qu'elles vont de 7 à 14% à l'aval.

Logiquement, l'occupation du territoire est marquée par le même type de disparités quant à l'occupation des sols. 70% environ du bassin amont est couvert d'espaces naturels et semi-naturels alors que c'est seulement le cas pour environ 10% du bassin aval. Les espaces agricoles sont majoritairement situés à l'aval, de même que les espaces artificialisés, essentiellement constitués des zones urbanisées.

Ces disparités se répercutent sur les dynamiques de développement en présence sur le territoire de bassin. Une étude consacrée pour partie à l'analyse des territoires de projet en Bourgogne⁶ apporte de ce point de vue un éclairage utile, en distinguant la coexistence sur le bassin versant de la Tille de trois types de territoires aux enjeux de développement distincts, dont :

- Sur l'amont, une partie d'un Pays rural (Pays de Seine et Tille)
- Sur la partie ouest de l'aval, les marges d'un territoire urbain associé au SCOT de Dijon,
- Sur la partie est de l'aval, une partie d'un territoire périurbain (Pays de Plaine de Saône Vingeanne).

Les enjeux et logiques de développement de ces territoires sont donc nécessairement différents :

- Le Pays de Seine et Tille apparaît comme un territoire rural, historiquement riche, industriel, indépendant économiquement et fortement doté en emploi, aujourd'hui sous forte influence de l'agglomération dijonnaise et en voie de périurbanisation, dont le pôle principal est Is/Tille et le tiers de sa population résidant en zone périurbaine et 25% de communes situées en zone périurbaine en plus entre deux recensements (1990/1999). Bien que sa dynamique démographique soit assimilable à celle d'un territoire périurbain, puisqu'il se classait au second rang des territoires bourguignons « jeunes » derrière le SCOT de Dijon, le poids de l'activité agricole, de la fonction résidentielle, de la capacité d'accueil touristique et le déficit d'infrastructures d'éducation sont symptomatiques d'un territoire rural. On est sans doute là face à un territoire rural en voie de périurbanisation.
- A l'instar des territoires urbains, le territoire de projet constitué autour du SCOT de l'agglomération dijonnaise est caractérisé par une augmentation de sa population, par sa jeunesse, l'existence d'un bassin d'emploi dynamique, avec une part importante des activités liées à l'industrie, au commerce, aux transports et aux services aux entreprises, et un taux d'infrastructures liées à l'éducation, la santé ou l'action sociale supérieur à la moyenne régionale. La partie de l'aire du SCOT qui recoupe le bassin versant de la Tille constitue une des principales réserves d'espace pour son futur développement.
- Le Pays de Plaine de Saône Vingeanne est pour sa part le seul territoire bourguignon de type périurbain, caractérisé par une progression forte du fait périurbain (progression de 50% entre 1990 et 1999), une forte augmentation de sa population en lien avec un solde migratoire important, une population jeune et une progression marquée de ses emplois, en dépit d'un nombre d'emplois de santé, éducation et action sociale relativement faible.

Ainsi au-delà des enjeux relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques, ce jeu conjoint original de disparités entre ces territoires et d'effets de la proximité de l'agglomération dijonnaise explique sans doute en partie la difficulté pour le bassin versant de s'envisager comme un territoire cohérent. Le Pays de Seine et Tille est ainsi décrit comme étant « sur la défensive », qui se traduit notamment par le positionnement de la COVATI par rapport à la Communauté d'agglomération de Dijon, qui en 2004 « refusait toujours tout lien institutionnel avec l'agglomération par peur de ne plus être maître de son développement », et estimait « que si elle avait intégré le SCOT, elle aurait perdu l'importante marge manœuvre dont elle bénéficie actuellement au travers de ses 9 compétences ». Les auteurs de l'étude considéraient pour leur part que « son intégration au sein du Pays de Seine et Tille, Pays

⁶ La configuration économique des Pays : étude de cas en Bourgogne – Josselin Scherr - Mémoire de fin d'Etudes Ingénieur des Techniques Agricoles de l'ENESAD - 2004

pourtant sans cohérence géographique, culturelle ou sociale, et non pas au sein d'un Pays dijonnais dont l'extension aux cantons d'Is/Tille perdait en cohérence, s'inscrivant donc dans la ligne droite de ce souci de se préserver d'une « absorption » par la ville. »

Dans cette optique, la plus forte dynamique constatée sur l'amont du bassin versant peut être aussi lue comme l'expression de cette volonté de conserver l'initiative sur un certain nombre de thèmes,... quitte à se trouver aujourd'hui face à de possibles contradictions, notamment autour :

- D'une attente d'implication politique de l'aval dans le cadre du SAGE, doublée de craintes de voir l'Agglomération dijonnaise prendre la main sur la démarche.
- Ou de craintes explicites de voir l'amont du bassin versant, conçu essentiellement soit (ou à la fois) comme « le dortoir » ou « le poumon vert » de l'agglomération et perdre ainsi la maîtrise d'un développement intégré et équilibré.

5.3 Clefs liées aux acteurs

Le poids des acteurs publics de méta-niveau dans la dynamique actuelle n'est pas non plus sans interroger notre analyse de la gouvernance. En effet, il est patent que les acteurs locaux aujourd'hui engagés semblent accepter une telle intervention (quasi-tutelle ?), qu'il s'agisse de celle de différentes administrations ou de la forte implication d'un opérateur extérieur, en l'occurrence l'EPTB SD.

Dans ce cadre, il faut sans doute d'abord rappeler que le département de la Côte d'Or a pour caractéristique d'être extrêmement émietté au niveau communal, puisqu'avec 706 communes il se situe au 6ème rang national sur ce plan. Cette configuration est semble-t-il à la source d'habitudes de collaboration active historique de petites communes rurales avec les services de l'Etat⁷, au titre de la maîtrise d'œuvre publique, et ceci d'autant plus que l'intercommunalité a connu des développements récents sur de nombreux territoires bourguignons. Sans services ou moyens techniques propres, notamment sur les questions de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, les élus des collectivités témoigneraient donc d'une confiance envers ces services et leur intervention. Cette configuration générale de tutelle bienveillante se confirme à l'observation des correspondances territoriales entre le Conseil Général et les intercommunalités. En effet, les frontières des communautés de communes sont tracées sur les limites cantonales alors qu'en parallèle tous les conseillers généraux du territoire siègent au Pays de Seine et Tille, y compris ceux qui ne sont pas élus d'une commune.

La prégnance du Conseil Général, et de sa représentativité interne, sur l'amont du bassin semble également renforcer l'idée de scission entre le fait urbain et le territoire rural. Sur l'ensemble de la Côte d'Or seulement 10 élus sur 40 représentent des cantons urbains. La politique de développement du Conseil Général privilégie donc un appui aux communes rurales plutôt qu'à l'agglomération dijonnaise, qui a les moyens de son indépendance.

Concernant le recours à l'EPTB SD, il peut sans doute s'expliquer de deux façons. D'une part, ce modèle existe d'ores et déjà sur de nombreux bassins versants du territoire de compétence de l'EPTB SD et constitue aujourd'hui finalement un cas considéré comme classique. D'autre part, elle a sans doute permis de réduire aux yeux des acteurs de l'amont le risque d'une trop grande mainmise de l'agglomération dijonnaise sur un plan politique, sachant que celle-ci est aujourd'hui présente

⁷Cette tendance est illustrée par l'activité du service « collectivités locales » de la préfecture de Côte d'Or qui répond quotidiennement aux inquiétudes des petites communes, qui appellent régulièrement à l'aide, démunies face aux exigences technico-administratives de leurs obligations.

notamment sur le bassin versant de l'Ouche, situé au sud de celui de la Tille. L'intervention de l'EPTB SD n'est pas pour autant neutre, car celui-ci est porteur d'une vision et d'une politique propre, d'une certaine conception de sa responsabilité vis-à-vis du territoire, au sein desquelles on peut notamment relever :

- un attachement à l'équilibre financier de son intervention,
- un apport de financement propre sur l'animation, réduisant d'autant le niveau de la contribution locale,
- une expérience, un pragmatisme et une recherche de réussite à terme (dont il sera également crédité), qui peut l'amener à la fois à proposer des ouvertures et à contenir certaines ambitions, si elles ne paraissent pas suffisamment réalistes,
- une expertise et une force de frappe importante, qui lui permettent de prendre en charge, outre l'animation, la réalisation de certaines études préalables à la programmation du Contrat de rivière, marquant ainsi davantage son empreinte sur la démarche (étude qualité de l'eau, étude éducation à l'environnement,...),
- une approche de la gouvernance sans doute plus tactique que stratégique mettant notamment en avant la question d'individus clefs sur lesquels appuyer la dynamique de la démarche.

Enfin, la plupart des acteurs extra-territoriaux en charge des politiques publiques de l'eau semble ne pas remettre en cause la logique et la configuration de la dynamique actuelle, notamment en réaction aux années de blocage qu'a connu le bassin versant et sachant que si la démarche et les procédures locales n'avancent pas, ils se trouveront face sans doute face la nécessité d'intervenir de façon plus directive à terme. De même, leur approche des enjeux à traiter est globalement identique. Les seules distinctions de points de vue relevées entre ces acteurs concernent les interrogations de la plupart de ces acteurs relatives à l'injonction que représente la notion de territoire SAGEable et aux contraintes de temps associées, portées par l'Agence de l'Eau et l'Etat au titre du SDAGE, en possible contradiction avec la logique de projet territorial concerté de l'outil SAGE. En outre, pour diverses raisons historiques et de personnes, la plupart des acteurs soulignent des difficultés partenariales avec les services du Conseil Général, concernant notamment les difficultés d'accès à certaines données.

6 PRINCIPAUX ENJEUX RESULTANT DE CE DIAGNOSTIC

Si ce diagnostic doit à terme aboutir à des préconisations relatives à la gouvernance envisageable en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin versant de la Tille, il paraît aujourd'hui prématuré d'émettre de telles recommandations. En effet, il paraît souhaitable que celles-ci soient également alimentées par les résultats des autres volets d'investigation lancés au titre de cette étude (portrait de territoire, étude habitants, étude usagers, étude médias).

En revanche, il est d'ores et déjà possible de préciser les principaux enjeux à prendre en compte dans cette réflexion stratégique sur la gouvernance et ses modalités, parmi lesquels :

- Transcender la césure amont/aval, sans pour autant brusquer (figer ou bloquer durablement ?) la situation, telle que cela a pu se passer au début des années 2000, face à l'injonction faite aux syndicats de se regrouper. L'enjeu est bien ici d'impulser une dynamique globale à l'échelle du bassin versant, en permettant à chacune des parties de s'y retrouver, sans craindre notamment que l'aval initialement moins mobilisé, mais caractérisé par des enjeux plus prégnants sur toutes les thématiques, ne supplante à terme la dynamique et les priorités propres à l'amont.
- Transcender la césure urbain/rural qui entame les possibilités de collaboration à l'échelle du bassin versant de manière plus générale et fondamentale que la précédente césure évoquée. Il s'agit notamment de lever les craintes des acteurs de la partie rurale/amont à l'égard de ceux de la partie aval/urbaine ou périurbaine, notamment au niveau des élus. Et ceci d'autant plus que la conjugaison de ces deux césures apparaît comme un frein à l'action concertée.

Sur ces deux premiers points, l'enjeu paraît être d'échapper à l'enfermement créé par ces oppositions binaires, qui handicapent la capacité d'action globale et collective. Il ne s'agit pas pour autant de nier ou minimiser cette situation. Sans forcément affirmer d'ores et déjà une stratégie précise, il semble que sur le fond le questionnement devra poser sur les complémentarités entre ces types d'espaces (rural/urbain) et sur la notion d'espaces intermédiaires (périurbain/rurbain), qui tendent à occuper une place de plus en plus importante. Sur un plan plus formel, sera posée la question de la représentation et du poids relatif de ces différentes parties au sein des instances de gouvernance de la démarche eau et milieux aquatiques et des processus décisionnels associés, qui sera posée.

Mais au-delà de ces questions, la question préalable de fond consiste sans doute à préciser quel type de régime de gouvernance les acteurs locaux et leurs partenaires ambitionnent aujourd'hui sur ce territoire. Nous avons en effet constaté que nous étions face à un régime hybride associant gouvernance publique extra-locale et locale, excluant pour l'instant notamment les modèles de gouvernance multilatérale et citoyenne. Qu'est ce qui est souhaitable ou réaliste en la matière ? Sommes-nous dans un schéma figé ou en transition ? Sur un plan politique de ce type, la capacité de recommandation d'une équipe d'étude atteint ici à nos yeux ses limites. Sera-t-elle tentée par une approche raisonnable ou idéale ? Y réfléchir avec certains acteurs sur la base des grilles de lecture et des enseignements de ce volet de l'étude pourrait constituer un premier pas en ce sens.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES FIN JUIN 2010

Organisme	Interlocuteur	Fonction
Syndicat BV Tille amont	Didier REDOUTET	Président Comité de rivière
EPTB Saône Doubs	Aude FLORES	Animatrice Contrat de rivière Tille
EPTB Saône Doubs	Julien MOREAU	Animateur SAGE Tille
EPTB Saône Doubs	Marc FORET	Directeur
Région Bourgogne	Antoine WEROCHOVSKI Bruno LOIRE	Chargés de mission suivi BV
Département Côte d'Or	Laure MALTER Larbi SAHNOUNE	Chargée de mission suivi BV Chef de service
Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse	Laure GRANDI	Chargée d'intervention suivi BV
ONEMA	Laurent PERRIN	Technicien BV Tille
DREAL Bourgogne	Jean François GRAVIER Philippe MARC	Chef cellule Politiques eau Service Eaux souterraines
DREAL Bourgogne	Yves LIOCHON	Chef de Groupe de Subdivisions de Côte d'Or
DDT Côte d'Or	Paul Henry DUPUY Jean Louis VECTEN	Responsable bureau police de l'eau Technicien Police de l'eau
Préfecture Côte d'Or service relations collectivités	Marguerite MOINDROT	chef du bureau collectivité locale
Département Côte d'Or	Dominique YONG	Aménagement du territoire et relations avec les collectivités
Grand Dijon (SCOT)	Jean Patrick MASSON Anne BERTHOMIER	Vice Président SCoT Directrice du SM du SCoT dijonnais
Pays Seine et Tille	Pascal TROUVE	Animateur
Communauté de commune des Vallées de la Tille et de l'Ignon	Nicolas GOLMARD	Chargé de projets et infrastructures
Consultant	Jean-Paul DAUBARD	Expert Développement local
AgroSup Dijon	Denis LEPICIER	Ingénieur de recherche
Dijon Céréales	Jean Luc VADOT	Environnement Responsable régional terrain
Chambre d'agriculture Cote d'or	Sophie HANESSE	Technicienne chargée du territoire de la Tille
Chambre d'agriculture Côte d'Or	Anne HERMANT	Responsable service environnement
CLAPEN Comité de Liaison des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature en Côte d'or	Alain LOMBERGET	Représentant CLAPEN au contrat de rivière
Syndicat de la Tille moyenne	Nicolas BACHOTET	Président
Syndicat de l'Arnison	Pascal MARTEAU	Président

Abbréviations utilisées

- AERMC : Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse
- Conseil G^{al} : Conseil Général de Côte d'Or
- Conseil R^{al} : Conseil régional de Bourgogne
- EPTB ou EPTB S&D : Etablissement Public de travaux de bassin Saône et Doubs
- Syndicats eaux ou syndicats : Syndicats des eaux

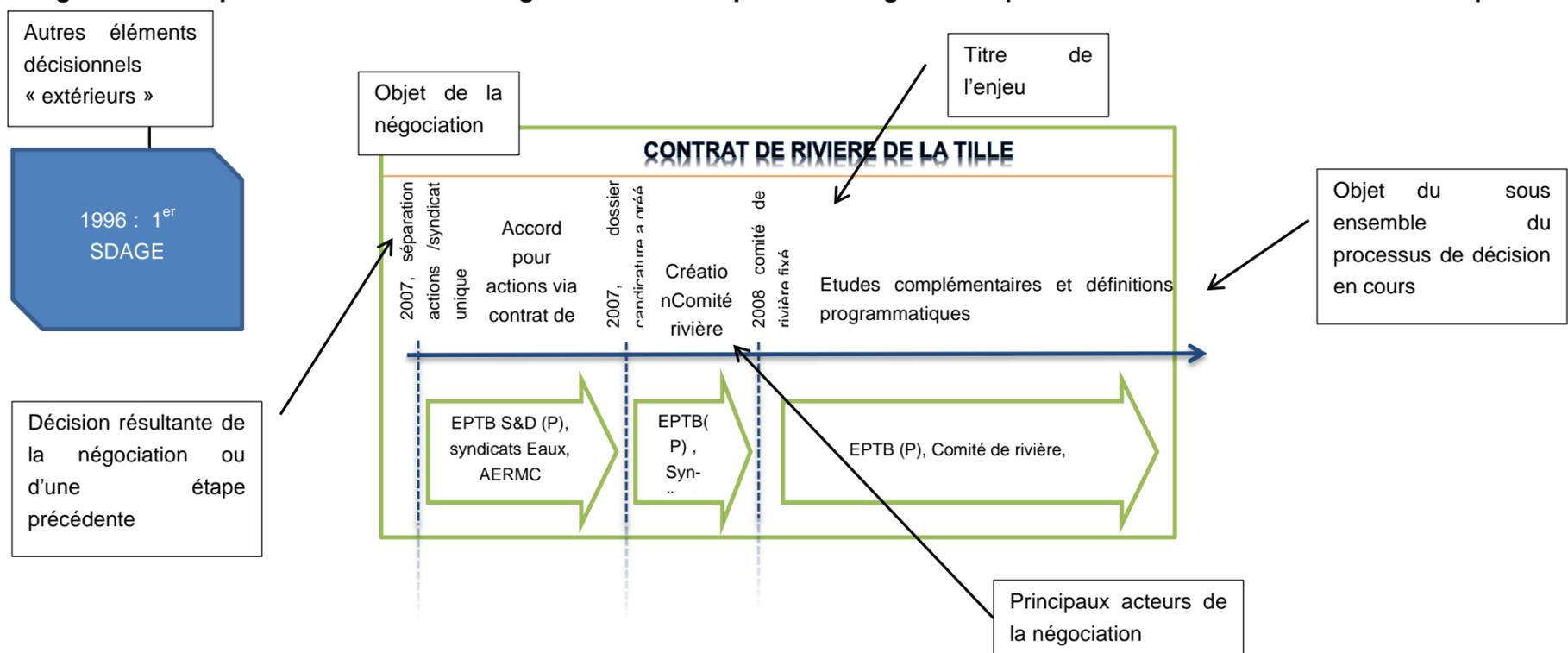
Note sur l'avancée du document :

- Besoin d'information sur les éléments de négociations pour l'unifications des syndicats
- Besoin d'information pour « l'éléments déclencheur » de l'étude de 1997
- Besoin d'amélioration sur la présentation des données (enlever les informations inutiles, rajouter des infos pertinentes)

Note sur les choix de présentation :

- Seule la gestion intégrée est prise en compte à ce stade . Nous pouvons aussi mettre en en parallèle d'autres évènements qui influent ceux déjà présentés. Les impulsions extraterritoriales (SDAGE, DCE, etc.), les impulsions territoriales générales (constitution du Pays, des CC, du SCOT) et les liens qui nourrissent certains positionnement ou difficultés dans les processus.

Figure 1. Principe de lecture d'un tramogramme schématique d'une négociation présentée en sous ensembles inter-dépendants



⁸ Tiré de Laurans, Y., I. Dubien et L. Mermet (2001). "L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères : dimensions négociées d'un processus de décision complexe." Responsabilité & Environnement (Numéro 24,): 24-38. et Mermet, L. (2005). Concertations orchestrées ou négociations décisives? - Tome 1: Moments et modes de la recherche de l'accord sur les projets d'infrastructures qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles. Paris, ENGREF / Ministère de l'Ecologie, Programme "Concertation, Décision et Environnement".

Figure 2. Tramogramme des négociations et sous négociations autour de la gestion intégrée de l'eau sur le bassin versant de la Tille

