

**contre
champ**



Note stratégique à propos de l'eau et des milieux aquatiques sur le Bassin versant de la Tille

**Gouvernance, territoires de projets et
milieux humains**

- Avril 2011 -



Yannick Arama & Claire Duprez (ACTeon)

Baptiste Chemery & Pierre Fillatre (Contrechamp)

SOMMAIRE

Note au lecteur	2
1 Introduction	4
2 – Synthèse des enseignements des différentes investigations	5
2.1 Le portrait de territoire	5
2.2 L’analyse de la gouvernance	10
2.3 L’analyse médiatique	13
2.4 L’étude habitants	16
2.5 L’étude usager	20
2.6 Synthèse transversale descriptive des enseignements de l’étude	23
3 Enjeux socio-techniques et politiques et Reflexions stratégiques	24
3.1 Les Hommes	25
3.1.1 Enjeux autour des acteurs et leur positionnement.....	25
3.1.2 Enjeux autour de la population et de la culture locale	31
3.2 Le territoire	37
3.2.1 Enjeux autour de la cohésion et de la dynamique territoriale.....	37
3.3 L’eau et les milieux aquatiques	41
3.3.1 Enjeux autour des questions de connaissance et des controverses techniques et sociales	41
3.4 La gouvernance	43
3.4.1 Enjeux autour de l’articulation globale entre Contrat de bassin versant et SAGE	43
3.4.2 Enjeux autour de la complémentarité et la subsidiarité entre échelles d’approche et de travail dans la mise en œuvre locale.....	49
4 Annexes	53
Pour en savoir plus sur le positionnement et la démarche déontologique et sociologique des intervenants	53

Ce document présente l'ensemble des conclusions et recommandations stratégiques issues de l'étude « Gouvernance, territoires de projets et milieux humains ».

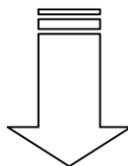
Il se compose d'une partie « bilan » et d'une partie « enjeux et recommandations » :

La première partie propose **une synthèse des analyses sociologiques** menées par les bureaux d'étude Contrechamp et ACTeon et notamment :

- Une note gouvernance qui interroge les mécanismes et dynamiques d'acteurs de la gestion de l'eau
- Un portrait de territoire qui porte le regard sur le contexte socio-économique du bassin de vie et pose plus particulièrement la question : Le bassin versant de la Tille fait-il territoire ?
- Une étude sur la place de l'eau dans l'espace public local, à travers l'étude du traitement de la question eau par le journal le Bien Public
- Une étude sur les usages et les représentations des usagers de l'eau
- Une étude sur les représentations des habitants et les liens qu'ils entretiennent aujourd'hui avec la question de l'eau

Les documents de l'étude « Gouvernance, territoires de projets et milieux humains »

- Une note sur la gouvernance dans le territoire et de l'eau en particulier
- Un portrait de territoire
- Une étude sur les usages de l'eau et leurs représentations
- Une étude sur les représentations des habitants du territoire et de l'eau
- Une étude sur la couverture médiatique de l'eau dans le *Bien public*



Conclusions croisées et mise en perspective stratégique pour des recommandations de gestion de l'eau à l'échelle du bassin

La seconde partie propose de faire ressortir **des enjeux et de voir comment y répondre**.

En fin de chaque analyse sociologique, des encadrés « passerelles » font le lien entre les analyses de la première partie et les enjeux de la deuxième partie.

Passerelle vers les enjeux



Enjeux particuliers du portrait de territoire :

-

Vous trouverez **des recommandations réflexives dans les enjeux suivants de la deuxième partie du document** :

-

Enfin, **les recommandations sont ouvertes** et ne vous proposent pas qu'un seul point de vue, mais des positionnements différents possibles. Ce document a pour but de nourrir votre réflexion et vos décisions éventuelles, pas de les endiguer.



Nous tenons à informer le lecteur que **ce document ne se prête pas à une lecture d'un seul tenant**. En effet, les éléments d'analyses sont trop hétérogènes pour rendre la lecture claire et facile. **Nous vous recommandons de lire :**

1. **La partie analyse dans un premier temps**
2. **et d'aller piocher dans les recommandations qui vous intéressent dans un second.**

1 INTRODUCTION

La construction des enjeux par les intervenants s'est basée sur l'écoute des demandes de l'Agence de l'Eau, des porteurs actuels de la démarche de création d'une gestion à l'échelle de bassin et notamment M. Redoutet, M. Moreau et Mme Flores et des préoccupations des différents gestionnaires sectoriels de l'eau, rencontrée en novembre 2010.

Les analyses stratégiques (partie 2) que nous proposons s'appuient sur les différents documents produits pour comprendre le territoire et son histoire (partie 1) et par ailleurs, les enseignements des expériences sur d'autres territoires et d'autres thématiques (illustré par les encadrés « histoire » de la partie 2).

2 – SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS DES DIFFÉRENTES INVESTIGATIONS

2.1 Le portrait de territoire

A l'issue de ce portrait, élaboré sur la base de données et d'informations recueillies dans différents cadres, il s'agissait de répondre à la question suivante : « **Dans quelle mesure le bassin versant de la Tille fait-il territoire ?** » Pour ce faire, a été conduit **l'examen synthétique des principaux éléments et facteurs contribuant à créer et favoriser**:

- **des séparations, des divisions sur le bassin versant.** Sur ce plan, le bassin versant de la Tille est caractérisé par la présence de deux éléments créant des distinctions/séparations majeures en son sein. Tout d'abord (1), une distinction amont/aval liée notamment aux caractéristiques physiques du bassin versant (géologie, pédologie, paysages, cours d'eau), qui ont elles-mêmes déterminé des caractères distinctifs en matière de développement des activités (type d'agriculture notamment), de développement démographique et d'identité territoriale. Mais aussi (2) une distinction rural/urbain liée à la confrontation entre les zones urbaines attachées à l'agglomération dijonnaise, et les zones rurales de la Tille, avec, entre les deux, des zones périurbaines qui tendent actuellement à se développer sur des zones anciennement rurales.
- **des rapprochements, des cohésions au sein du bassin versant.** Le bassin versant de la Tille présente la particularité de disposer en son sein d'une multitude de micro-pôles de cohésion locale correspondant aux chefs-lieux des communes du bassin, sachant qu'il ne comporte que très peu d'habitats dispersés, notamment pour des motifs liés à l'accès à l'eau (concentration autour d'accès à l'eau sur les zones calcaires de l'amont, éloignement des cours d'eau et des importantes plaines d'expansion associées à l'aval). L'importance du poids des communes n'est pas nécessairement propice à la création de pôles de cohésion à une échelle intercommunale, comme en témoigne d'ailleurs une carte intercommunale relativement morcelée. Elle reproduit dans plusieurs cas des limites administratives cantonales, hormis au niveau du bassin d'Is/Tille et de Selongey qui dispose d'un poids et d'une attractivité certaine sur la partie amont du bassin versant. A l'aval, le pôle de Genlis joue également ce rôle dans une moindre mesure en raison de sa proximité avec l'agglomération Dijonnaise.

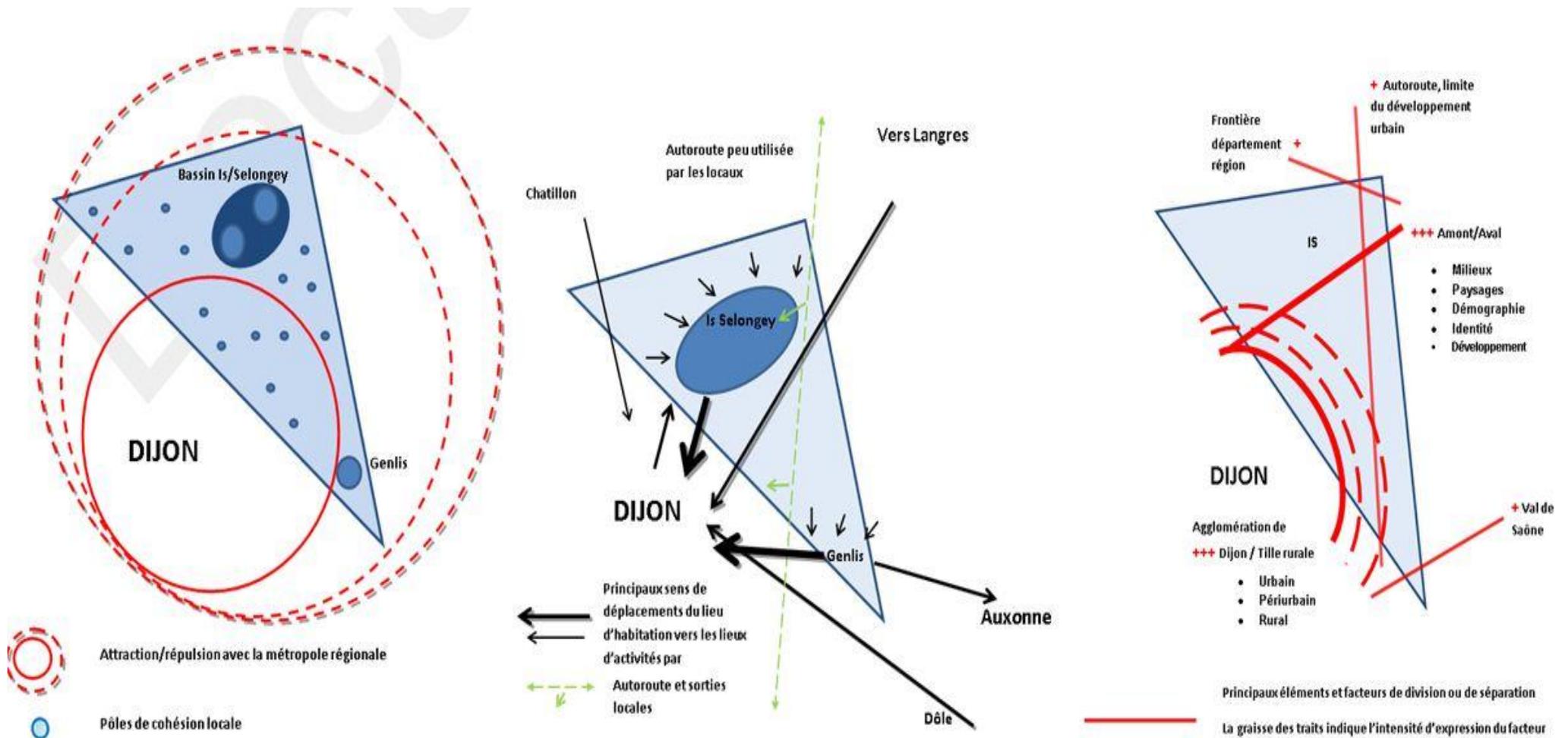


Figure 1. Triptyque "Ce qui rapproche, ce qui relie, ce qui sépare"

C'est **la métropole dijonnaise qui constitue le principal pôle autour duquel le territoire se focalise**. Elle offre aux habitants du bassin versant **un accès proche et généralisé à des ressources et des services** absents sur le territoire (commerce, santé, formation, culture, emploi,...) **tout en étant concurrente du maintien des services de proximité existants sur ce territoire** (commerce, santé,...). Elle impacte fortement l'ensemble du bassin versant. En premier lieu sur un plan démographique parce que **plusieurs communes importantes** de l'Est de l'agglomération en font partie intégrante. Elle contribue également au développement d'**une couronne périurbaine** de plus en plus importante et qui devrait connaître des développements futurs, puisque cette partie du bassin de la Tille constitue la principale zone d'expansion potentielle de l'agglomération.

Cette prégnance du pôle dijonnais provoque l'expression de **phénomènes d'attraction/répulsion** :

- **attraction sur le plan des usages** en termes d'accès aux services offerts par la métropole régionale, renforcée par la création de zones commerciales et d'activités importantes à l'interface de l'agglomération et des zones plus rurales
- **et répulsion sur le plan des représentations**, avec **la crainte des acteurs ruraux de voir l'agglomération supplanter les problématiques et les dynamiques des zones rurales** (« prendre les commandes ») et **celle des habitants ruraux de voir les zones rurales touchées par les problèmes spécifiques du monde urbain** (perte du lien social, difficulté d'intégration de nouvelles populations, incivilités, délinquance,...).
- **des liens, des communications et des échanges au sein du bassin versant**. Sur ce plan, on constate que **les principaux axes de circulation et de déplacements, s'inscrivent de façon radiale par rapport à l'agglomération dijonnaise**. Ils témoignent de la puissance d'attraction de cette dernière. Cette configuration les amène à couper le réseau hydrographique formé par la Tille et ses affluents, hormis pour la partie amont d'Is sur Tille où ces axes suivent effectivement les vallées au relief plus marqué. Le territoire est également traversé par des routes reliant la métropole régionale à des territoires et à des villes plus éloignés. Enfin, l'autoroute ne dispose pour sa part que d'un impact très limité car il est très peu emprunté pour les déplacements locaux. Aussi, vouloir suivre le cours de la Tille réclame soit d'emprunter un réseau de voies secondaires, soulignant la faiblesse des relations amont/aval... ou de passer par l'agglomération et son réseau de voies rapides.

In fine, il apparaît que **le bassin versant de la Tille ne constitue pas un territoire homogène, structuré et structurant**, essentiellement en raison de **l'opposition physique entre ses parties amont et aval**. On peut cependant remarquer que ce type de distinction entre amont et aval caractérise de nombreux bassins versants, n'empêchant pas pour autant d'accéder à un statut de territoire et de témoigner d'une solidarité de bassin versant active.

Sur la Tille il est patent que **cette division se double d'une distinction correspondant quasiment aux mêmes limites entre une partie essentiellement rurale (amont) et une partie essentiellement urbaine et périurbaine (médiane et aval)**, qui la confirme et la renforce. Ce phénomène joue de façon déterminante dans la difficulté de cet espace hydrographique à « faire territoire ». Avec des enjeux de développement très différents, ces deux parties tendent à s'opposer à différents niveaux. Les acteurs et populations de l'amont apparaissent ainsi jaloux de préserver l'identité et les prérogatives de leur territoire, face à la dynamique, l'attraction et la pression urbaines proches, appréhendées quasiment

comme des menaces. Cependant, **les relations à la métropole régionale rapprochent certains acteurs et populations rurales**, en vue de résister à son influence. Mais il ne faut pas omettre que **l'agglomération n'est pas extérieure au bassin versant**, occupant une partie non négligeable de ses franges Nord et Ouest. La crainte des acteurs de l'amont de voir les problématiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques de cette partie urbaine et périurbaine associée à l'agglomération supplanter les questions concernant les parties rurales du bassin versant en témoigne.

Ces différents constats doivent-ils amener à **abandonner tout espoir de voir se développer à l'échelle de ce bassin versant un projet cohérent** concernant la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ? **Les difficultés historiques** à mobiliser ce bassin versant autour de telles démarches (Contrat de bassin et SAGE) mettent en évidence de sérieux obstacles en matière de fédération des acteurs locaux en présence. Cependant, **les récentes avancées** en la matière ne doivent pas être minimisées. Le bassin versant est entré sur ce plan dans **une dynamique incontestable et vertueuse**, même si celle-ci résulte à la fois de pressions et d'appuis actifs apportés par des acteurs extra-locaux (services de l'Etat, Agence de l'eau, EPTB SD,...), **permettant d'échapper à un face-à-face entre acteurs de l'amont et de l'aval**, menant au statu quo. La poursuite de cette dynamique réclame de tenir compte de certaines précautions, parmi lesquelles :

- **Démontrer la plus-value financière et technique** dont peuvent bénéficier les acteurs en travaillant à cette échelle globale ;
- **Veiller à ce que les problématiques de la partie amont**, historiquement motrice de cette mobilisation, **ne soient pas occultées par celles de la partie aval**, sans doute plus cruciales et plus complexes à résoudre face à la pression des activités humaines en présence.
- **Mettre en place un système de gouvernance permettant une représentation équilibrée des acteurs de l'amont et de l'aval**. Ce qui réclame sans doute de ne pas surpondérer le facteur démographique dans la représentation des collectivités au sein des instances de gouvernance ;
- De façon plus générale, **développer une approche globale du bassin versant démontrant la complémentarité entre espaces urbains, périurbains et ruraux**, en matière d'attractivité et de développement durable de ces différentes parties du territoire, sans pour autant considérer exclusivement la partie rurale du bassin versant soit comme un arrière-pays, destiné à satisfaire la demande d'espaces de loisirs des citoyens, soit comme un espace résidentiel permettant de desserrer la pression urbaine.

Passerelle vers les enjeux



Enjeux particuliers du portrait de territoire :

1. Un territoire de vie qui coupe le bassin d'est en Ouest et sépare l'amont de l'aval = Une difficulté pour le bassin versant de « faire sens localement » et donc d'animer la vie politique locale.
2. Un territoire de vie dont l'échelle de gestion est beaucoup plus large que l'Est Dijonnais et se joue à l'échelle de la région dijonnaise = Des dynamiques de pressions sur l'eau qui viennent d'en dehors du territoire de bassin versant (urbanisation, localisation des services, etc.)
3. Des sous territoires de vie et notamment ls sur Tille qui se construisent en démarcation à Dijon, entre une opposition grand pôle d'attractivité/petits pôles d'attractivité et urbain/rural = Une difficulté à gérer les phénomènes de pressions sur l'eau extérieure au territoire + le devenir identitaire du bassin est un frein à une gestion intelligente et assumée de l'eau.

Vous trouverez **des recommandations réflexives dans les enjeux suivants de la deuxième partie du document :**

- 1- N° 8 Le dépassement des oppositions amont et aval et parties rurales et urbaines du bassin versant
- 2- N° 9 La prise en compte de la montée en puissance du fait périurbain
- 3- N° 10 Le développement des liens et de la cohérence de la démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques avec les démarches de planification et d'aménagement
- 4- N° 14 Le niveau d'ambition du SAGE

2.2 L'analyse de la gouvernance

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 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. La démarche Tille semble aujourd'hui rentrer étroitement dans cette hybridation via ce que Lascoumes et Le Bourhis appellent **des politiques procédurales** qui sont **formulées (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**¹.

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. La volonté de mettre en œuvre un grand-messe, et que les services de l'Etat soit très fortement présents à la phase d'élaboration du SAGE est une marque d'intérêt, mais symboliquement, également une démonstration de pouvoir. Cette stratégie offensive (ou défensive par anticipation) ne risque-t-elle pas de provoquer elle-même l'utilisation de la force, en lien avec le renforcement des anticipations défensives de certains acteurs locaux, au titre que l'Etat se met trop en avant (voir l'encadré)?

Pour **Natura 2000** par exemple, le processus envisagé au départ par l'Etat était très ouvert et basé sur une mise en œuvre volontaire, et devant des difficultés réelles sur le terrain et des pressions de l'Union Européenne, l'Etat et les services de la DIREN ont transformé le processus en cours de route, avec des entrées réglementaires nouvelles, et de nouveaux passages obligés plus contraignants pour l'échelon territorial. Dans cette dynamique, certains acteurs de terrain estiment qu'il est possible que l'Etat passe au tout réglementaire et conservatoire dans les années qui viennent. Ces derniers refusent en tout point d'accepter une zone Natura 2000 sur leur territoire.

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 demeure finalement restreint. Les acteurs socio-professionnels semblent pour leur part rester plus en marge de la démarche.

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**

¹ Les SAGEs, Natura 2000 ou les GERPLAN (ou encore la procédure législative, sans l'aspect inter-niveaux) sont par exemples des politiques procédurales, l'idée étant que la construction locale des politiques rentre dans un processus qui, lui, est imposé par des acteurs normatif à l'échelle territoriale supérieure, avec des passages « obligés » de différentes natures (des études, recrutement d'un chargé de mission, de la concertation, un étape de scénarios contrastés, etc.)

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**, parmi lesquels :

- **des ressorts liés à l'eau et milieux aquatiques** : distinctions physiques entre amont et aval, écart historique de dynamique, avec plus forte implication de l'amont a priori moins impacté par des problèmes ;
- **des ressorts liés au(x) territoire(s)** : césure entre partie rurale et urbaine, dynamiques et structures de développement différenciées (partie du Pays de Seine et Tille essentiellement rurale, marges d'un territoire urbain associé à l'agglomération et au SCOT de Dijon, une partie du Pays de Plaine de Saône Vingeanne, essentiellement périurbain), jeux entre ces différents territoires de projet, marqués par la résistance du Pays de Seine et Tille à l'égard du SCOT, par crainte d'une perte d'identité et de marges de manœuvre.
- **Des ressorts liés aux acteurs** : acceptation des acteurs locaux d'un poids déterminant d'acteurs publics extra-locaux au sein de la dynamique actuelle, sans doute révélatrice de l'habitude historique des élus communaux d'une collaboration active avec les services de l'Etat ou du Conseil général notamment au titre de la maîtrise d'œuvre publique, recours à l'EPTB SD « classique » en Bourgogne mais permettant également d'échapper au risque d'une trop grande mainmise de l'agglomération dijonnaise sur la démarche.



Passerelle vers les enjeux

Enjeux particuliers tirés de l'analyse de la gouvernance :

1. Une dynamique très marquée par l'implication d'acteurs publics de méta-niveau = Y aura-t-il un décalage entre l'élaboration, si elle se fait par des acteurs de méta niveau, et la mise en œuvre si elle se fait par les acteurs locaux. Cette démarche est-elle durable dans le temps ?
2. Une "priorité à la mobilisation et la mise en synergie d'acteurs publics locaux historiquement peu enclin à gérer en commun = un enjeu qui répond à celui du dessus et qui doit dépasser les frontières amont/aval, urbain/rural.
3. La définition d'un niveau d'ambition des acteurs locaux = qui pourrait clarifier les implications des acteurs locaux pour une gestion durable dans le temps.

Vous trouverez **des recommandations réflexives dans les enjeux suivants de la deuxième partie du document** :

- 1- N° 5 L'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin
- 2- N° 6 La valorisation de la diversité de profils d'habitants observés
- 3- N°7 Le développement de l'intéressement de la population

- 5- N° 8 Le dépassement des oppositions amont et aval et parties rurales et urbaines du bassin versant
- 6- N°9 La prise en compte de la montée en puissance du fait périurbain
- 7- N° 10 Le développement des liens et de la cohérence de la démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques avec les démarches de planification et d'aménagement

- 8- N° 14 Le niveau d'ambition du SAGE
- 9- N° 15 La complémentarité et la subsidiarité entre échelles d'approche et de travail dans la mise en œuvre de la démarche

2.3 L'analyse médiatique

Sur ce volet, l'analyse a porté sur un corpus d'une centaine d'articles du quotidien le *Bien Public* entre les années 2003 et 2007. Il en ressort une certaine image de la thématique de l'eau et des milieux aquatiques sur le territoire et dans le domaine public, associée à la manière dont l'information est traitée par ce média. Le schéma suivant permet de constater que le quotidien ne traite pas de façon uniforme les thématiques, les acteurs et les tonalités et que ces différences correspondent à des types de pages différentes, distinguant notamment information locale et départementale/régionale.

Il reste pour le lecteur régulier un certain nombre de visions des questions nous intéressant, parmi lesquelles :

- **L'eau, niveau d'enjeu pour le territoire :** L'eau dans la Tille n'apparaît pas comme un enjeu majeur du territoire de parution du journal. La couverture sur ces questions est relativement pauvre et ne doit pas marquer les esprits. La dichotomie entre le traitement des polémiques dans le cahier chaud et des réalisations dans le cahier froid déconnecte sans doute les enjeux des réponses apportées. Il en ressort une image peu nette et vraisemblablement une incapacité pour le lecteur d'approcher l'ensemble de ces enjeux relatifs à l'eau. Il apparaît néanmoins que l'idée de « patrimoine » est fortement et régulièrement portée par le journal. La sécheresse et l'intervention de l'Etat rappellent qu'il est nécessaire de gérer ce patrimoine, sans quoi la situation pourrait être problématique.

CAHIER CHAUD

Traitement régional et départemental, style éditorial et polémique

- **Thématiques** : Sécheresse, inondations, Milieux aquatiques
- **Acteurs** : Etat, Syndicat des eaux, Groupements d'acteurs, pêcheurs
- **Tonalité de l'information** : problèmes, polémiques,

Traitement de l'information sur l'eau et les milieux aquatiques dans le Bien Public

CAHIER FROID

Traitement local, style « reporting objectiviste »

- **Thématiques** : Assainissement, Nettoyage de cours d'eau, Milieux aquatiques, Pêche
- **Acteurs** : Agence de l'Eau, collectivités, Associations, AAPPMA
- **Tonalité de l'information** : actions positives

CAHIER LOISIRS

Traitement départemental, style léger et/ou patrimonial/historique

- **Thématiques** : Milieux aquatiques, Pêche, Patrimoine, Loisirs
- **Acteurs** : très peu cités
- **Tonalité de l'information** : descriptive, nostalgique, bucolique

- **Les thématiques privilégiées** : La pêche est incontestablement la thématique traitée la plus complètement et régulièrement. Elle couvre toutes les tonalités de discours de la réalisation d'actions à la polémique, en passant par la patrimonialisation. Très associée par les acteurs qui la portent (Fédération départementale, AAPPMA, associations) à la thématique des milieux aquatiques, elle dispose d'un espace pour s'épanouir dans la thématique générale « Gestion de rivière », en relation avec les collectivités locales et les syndicats. Mais le véritable enjeu qui marque la couverture médiatique des années 2003-2007 est la sécheresse, entre autres par la teneur des interventions relevant de l'ordre de la puissance publique étatique. Cela permet de comprendre une partie du fonctionnement hydrographique et climatique du bassin, sans pour autant bénéficier de la diffusion d'une connaissance fine et complète, par exemple sous forme de dossier thématique. Le fait que le bassin de la Tille soit géré réglementairement à une échelle départementale n'autorise sans doute pas d'approche spécifique, hormis des zooms sur des points ponctuels, relevant davantage de la polémique.
- **La gestion de l'eau et des milieux** : La lecture du *Bien public* donne incontestablement une vision de la gestion par pôles, dont quatre se détachent clairement avec chacun une particularité en termes d'acteurs, d'actions, et d'atmosphères :
 1. **Inondation et Sécheresse** sont associées à l'intervention réglementaire de l'Etat et à un enjeu régional collectif. C'est un pôle de la coordination forcée ou négociée.

2. **Assainissement et nettoyage des cours d'eau** sont portés par les collectivités, l'Agence de l'eau et les associations environnementales et de pêche. C'est le pôle des réalisations de terrain.
 3. **Pêche constitue un pôle** en soi dans le cadre duquel les associations dédiées sont reines, associant à la fois à réalisation, élévation patrimoniale et polémique.
 4. **Gestion des cours d'eau** constitue un pôle transversal, placé sous la dynamique conjuguée des AAPPMA et des syndicats. S'y retrouvent tous les autres acteurs autour d'un engagement minoritaire avec des tonalités plus politiques et conflictuelles que les nettoyages de berges et de lit.
- **La dimension territoriale** : La sécheresse conduit à la construction d'un espace départemental autour de la question de l'eau, d'autres bassins connaissant les mêmes occurrences estivales. L'assainissement est une question relativement aval et dijonnaise, alors que les nettoyages mettent plus en lumière la Venelle et la commune de Selonhey. La pêche et les milieux aquatiques portent le regard sur les lits et berges de cours d'eau de la Tille et de tous ses affluents, sauf l'Arnison et le Crône. L'Ignon est attaché aux questions d'inondations.
-

Passerelle vers les enjeux



Enjeux particuliers tiré de l'analyse de la couverture médiatique de l'eau :

- L'eau est un enjeu globalement peu important dans l'espace public de la Couronne Dijonnaise. Plusieurs sous enjeux se posent :
 - Les acteurs locaux investissent –ils les questions d'eau ?
 - Les gestionnaires locaux communiquent-ils sur leurs enjeux ? Pourquoi ? Pour eux, l'eau est-elle une question dont la présence est nécessaire dans l'espace public local ?
 - Les journalistes ne sont pas des partenaires de travail.
- Le bassin versant n'est jamais évoqué ...
- La gestion intégrée n'est jamais l'objet d'un article.
- La sécheresse est l'élément le plus médiatisé. Elle est gérée principalement par l'Etat.
- Le monde de la pêche est le plus remuant et le plus prolifique.

Vous trouverez **des recommandations réflexives dans les enjeux suivants de la deuxième partie du document** :

- 1- N°1 Un besoin de structuration ou d'évolution de certains groupes d'intérêts et d'homogénéisation de leur position : évoque la sous-utilisation du travail du secteur de la pêche notamment ...
- 2- N°4 Le développement d'un certain niveau d'assentiment et d'intéressement de la population locale
- 3- N° 5 L'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin
- 4- N°7 Le développement de l'intéressement de la population

2.4 L'étude habitants

Fondée sur une série d'entretiens approfondis avec un panel d'habitants du bassin versant, ce volet de l'étude a permis de faire émerger à la fois des constantes et des différences quant aux rapports au territoire, à l'eau et aux milieux aquatiques, associées à des variables explicatives de ces rapports.

Parmi ces constantes peuvent être ainsi retenues (hormis pour les habitants des zones urbaines) :

- **Relation aux milieux aquatiques** : Des cours d'eau appréciés localement, offrant des poumons verts au sein d'un territoire « sec » et/ou de la dégradation de la diversité paysagère liée à la présence d'une agriculture intensive. La fréquentation/relation directe de ces milieux est cependant en régression et les autres milieux demeurent peu appréhendés sauf par les agriculteurs (zones humides,...).
- **Relation à l'eau** : Une origine et une destination de l'eau généralement connue, une dichotomie d'appréhension entre eau des milieux naturels et eau potable tant sur le plan de la qualité que de la quantité, une absence de crainte explicite à l'égard de pénuries même si mesures de limitation de certains prélèvements connues.
- **Relation au territoire** : Une appréhension largement dépendante du lieu de résidence (rural, périurbain, urbain), une vision commune de son avenir, qui sera de plus en plus soumise à la pression urbaine attachée à la métropole dijonnaise, avec à la clef pour certains des craintes explicites quant à la dégradation de la vie économique et sociale et des attentes positives pour d'autres en termes de dynamisme et de développement.

En outre, tous les habitants sont marqués par le sentiment d'une faible capacité à agir personnellement sur des questions jugées techniques et complexes, renvoyant essentiellement à la responsabilité des élus et des collectivités.

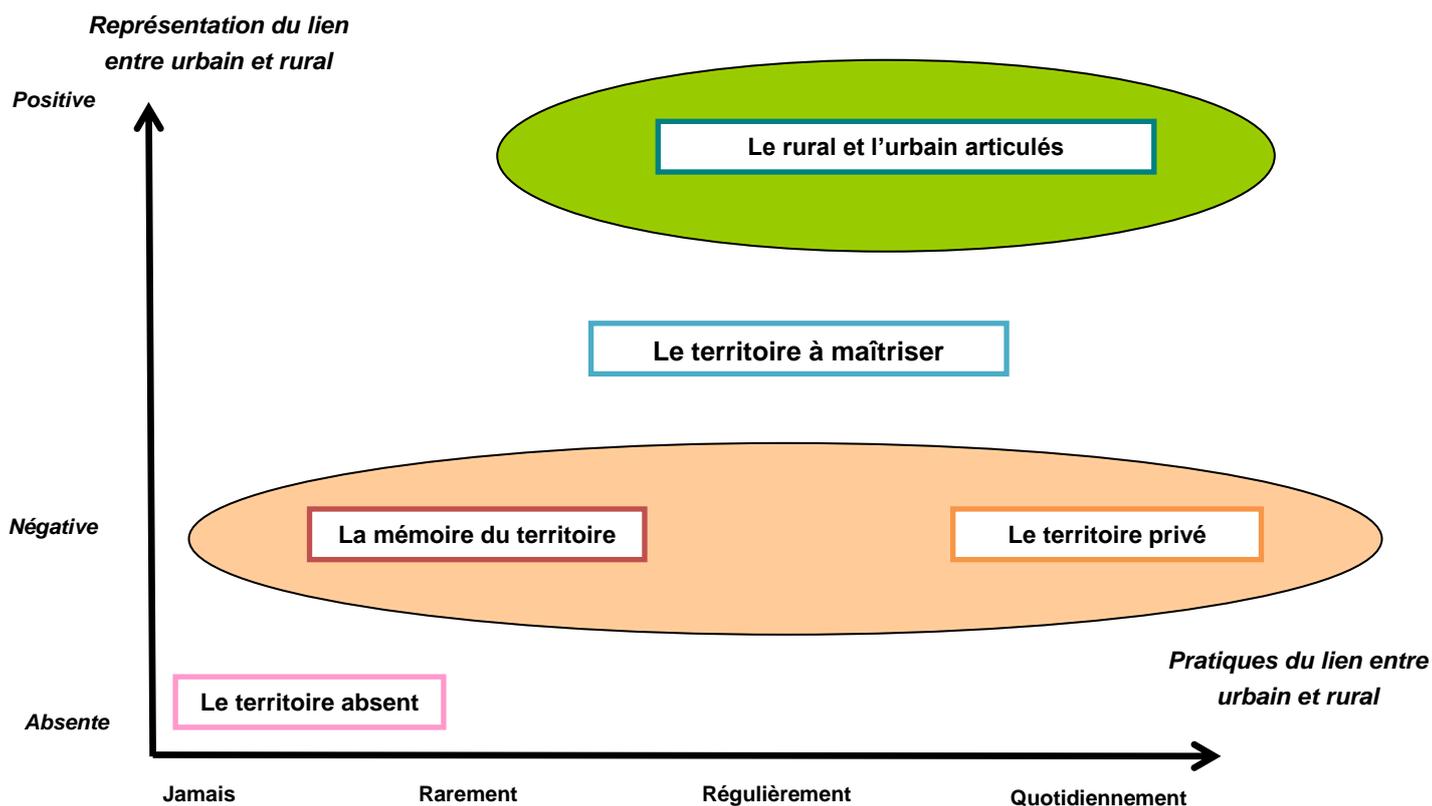
L'approche différenciée a permis quant à elle de faire émerger 5 profils de valeurs d'habitants au regard de leurs relations à l'eau et aux milieux aquatiques. Il est possible de considérer que la relation au territoire est la variable déterminante de ces relations, elle-même largement déterminée par le fait que l'habitant réside en milieu rural, périurbain ou urbain et qu'il est originaire ou non du territoire. **Ces profils, associés à une dénomination spécifique, sont les suivants :**

- « **La mémoire du territoire** » : ce profil est particulièrement prégnant chez des habitants originaires de la partie rurale du territoire, actifs ou retraités, plutôt âgés et ayant eu anciennement une plus grande proximité avec les milieux aquatiques. Concernant les milieux, ils observent une dégradation, souvent liée selon eux à l'abandon des modes d'entretien développés après-guerre. De même, ils considèrent que le territoire se dégrade sous l'effet de la pression urbaine, jugée dangereuse pour les modes de sociabilité traditionnels et une perte de possibilité de gestion locale, du fait du poids croissant de la réglementation.
- « **Le territoire à maîtriser** » : ce profil concerne des habitants originaires de la partie rurale du territoire, y travaillant et généralement plus jeunes que les précédents. La dégradation des milieux aquatiques est associée aux modes d'aménagement du territoire (urbanisation, agriculture intensive,...). Le territoire est jugé fragile et doit pouvoir tirer profit de sa proximité avec l'agglomération dijonnaise, à condition de mener une politique maîtrisée et volontariste, concernant le maintien des services, des emplois et l'intégration des nouvelles populations, afin de maintenir sa cohésion sociale.

-
- « **Le rural et l'urbain articulés** » : les représentations et postures associées à ce profil imprègnent particulièrement des néo-habitants de la partie rurale ou périurbaine du territoire ayant choisi d'y résider et de s'y impliquer tout en travaillant sur l'agglomération dijonnaise, ainsi que les habitants de l'agglomération dijonnaise originaires de la partie rurale du territoire. Pour les néo-habitants, l'absence d'une vision rétrospective réduit l'expression d'un sentiment marqué de dégradation des milieux. De même, l'origine et la destination de l'eau sont moins connues, en dépit d'une certaine curiosité. En revanche, le territoire choisi est apprécié positivement et son développement suscite des attentes positives, notamment en termes de dynamique sociale.
 - « **Le territoire privé** » : ce profil caractérise notamment des néo-habitants de la partie périurbaine ou rurale du territoire, privilégiant leur accès privatif à un espace « naturel et tranquille » ou à une richesse foncière au titre de leur intérêt individuel, sans volonté d'intégrer le tissu social rural local. L'implantation récente sur le territoire ne permet pas d'appréhender une quelconque dégradation des cours d'eau. La connaissance du système eau est également variable et moins établie que pour les personnes originaires du territoire. La posture de repli suscite des craintes quant au développement du territoire, avec le risque de perdre « leur » cadre de vie.
 - « **Le territoire absent** » : les principaux traits de ce profil s'expriment notamment chez des habitants de la partie urbaine ou périurbaine du territoire, généralement marquée par une plus grande mobilité que les autres habitants. Orienté vers la métropole régionale, ce profil tourne le dos au territoire, qu'il ne connaît pas sur tous les plans (milieux aquatique, origine et destination de l'eau, évolution).

Une fois ces profils distingués, il paraît utile de les situer par rapport au territoire. Celui-ci étant caractérisé par la question des liens entre dimension urbaine et rurale, c'est à cette aune qu'il est possible de lire ces positionnements. Sont ainsi distingués dans le schéma suivant :

- **Leur degré de pratique du lien urbain/rural à l'échelle du territoire**, en termes de fréquentation avec les occurrences suivantes : jamais ou quasiment, rarement ou le plus rarement possible, régulièrement (plusieurs fois par mois) et quotidiennement ou quasiment.
- **La qualité de leurs représentations de ce lien urbain/rural**, avec les occurrences suivantes : absence de représentations, représentations négatives à positives.



Ce tableau permet de constater des proximités et des distinctions de positionnement :

- Très présent sur le bassin versant au regard de son poids démographique, le profil « Le territoire absent » présente la spécificité de jouer quasiment hors-jeu sur le plan territorial, tant sur le plan de leurs pratiques que de leurs représentations.
- En dépit de pratiques quasiment opposées, les profils « la mémoire du territoire » et « le territoire privé » partagent des représentations essentiellement négatives du lien urbain/rural et des craintes concernant la détérioration du cadre de vie rural, sur un plan social pour les premiers (difficulté d'intégration des nouvelles populations, montée en puissance de phénomènes d'incivilités, voire de délinquance, relégation des zones les plus reculées associée à une disparition de services de proximité,...) et sur un plan « cadre de vie » pour les seconds.
- Le profil « Le rural et l'urbain articulés » développe des pratiques régulières de déplacement entre parties rurales/périurbaines du territoire, aboutissant à une vision positive de ce lien, mettant en avant des complémentarités.
- Occupant une position médiane, le profil « le territoire à maîtriser » est porteur d'une sorte de synthèse entre ces différentes positions, sachant qu'ancrés dans le rural, ces habitants estiment que la capacité à maîtriser la relation entre urbain et rural renvoie essentiellement à la capacité des acteurs à s'organiser et agir collectivement, même si certains sont plutôt dans une logique de « résistance » du rural alors que d'autres attendent une synthèse du rural et de l'urbain valorisant leurs complémentarités.



Passerelle vers les enjeux

Enjeux particuliers tiré de l'analyse des représentations des habitants :

- 1- 5 profils d'habitants ressortent. Les mobiliser ou communiquer auprès d'eux nécessite d'adapter la stratégie.
- 2- La plupart des profils ont un attachement local à leur « bout de rivière ». Mais ils n'ont pas conscience des solidarités de bassins.
- 3- Un profil tourne le dos au bassin = avec l'avancée de Dijon ce profil devient de plus en plus important. Il est nécessaire d'impliquer ce profil !
- 4- L'eau, localement, n'est pas structurante, ni un enjeu fort = un enjeu de création d'un intérêt pour l'eau dans le cadre d'une démocratie sur l'eau à l'échelle de bassin ou une réflexion à avoir sur la nécessité d'avoir une gestion à l'échelle du bassin de la Tille.
- 5- L'eau, à l'échelle mondiale est un enjeu fort = Un décalage entre l'intérêt local et global. Le terrain n'est pas vierge !

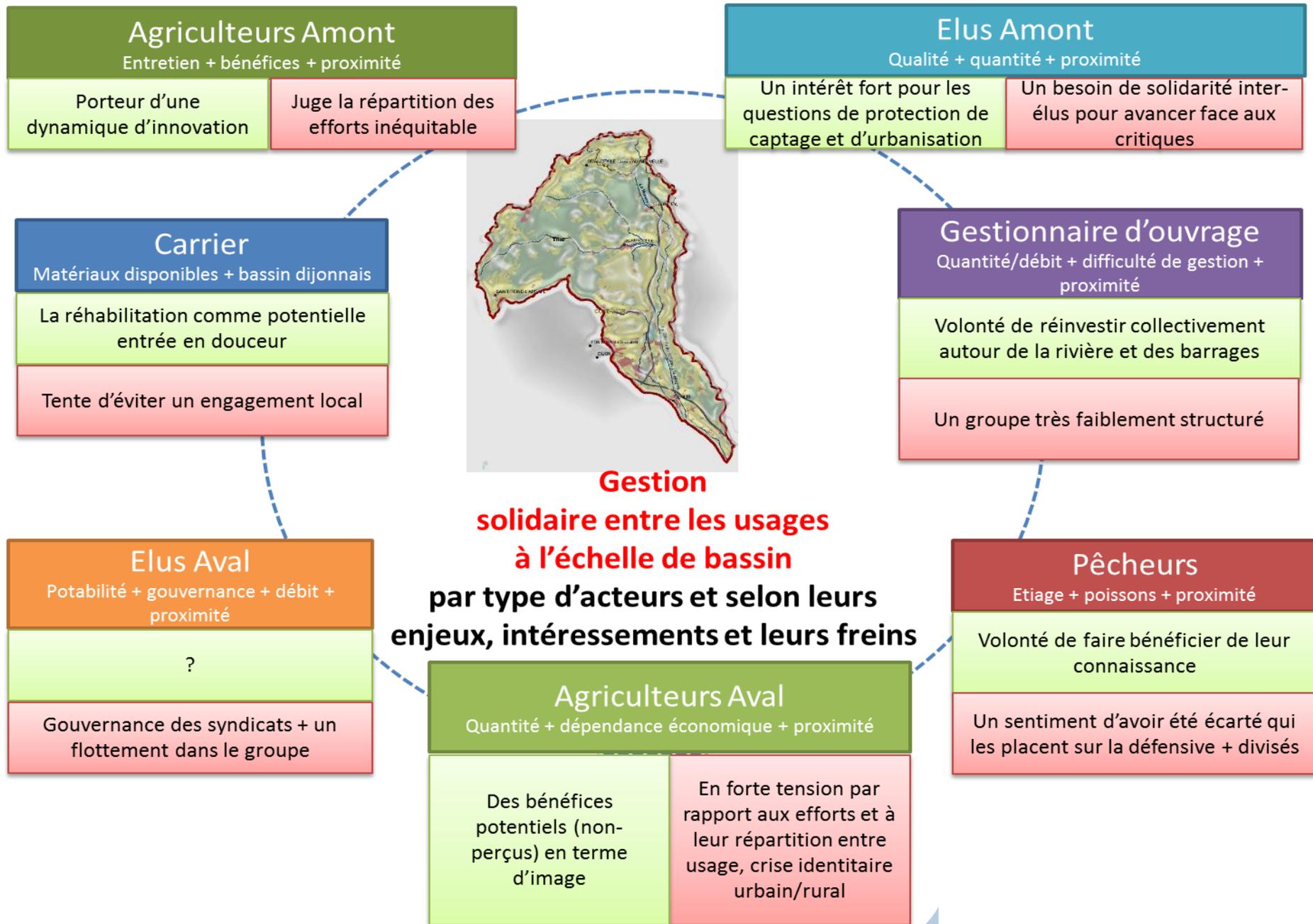
Vous trouverez **des recommandations réflexives dans les enjeux suivants de la deuxième partie du document :**

- 1- N°3 La nécessité d'ancrer la démarche sur la prise en compte des préoccupations des différents types d'usagers et de gestionnaires
- 2- N°4 Le développement d'un certain niveau d'assentiment et d'intéressement de la population locale
- 3- N°5 L'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin
- 4- N°6 La valorisation de la diversité de profils d'habitants observés
- 5- N°7 Le développement de l'intéressement de la population
- 6- N°8 Le dépassement des oppositions amont et aval et parties rurales et urbaines du bassin versant
- 7- N°9 La prise en compte de la montée en puissance du fait périurbain
- 8- N°15 La complémentarité et la subsidiarité entre échelles d'approche et de travail dans la mise en œuvre de la démarche
- 9- N°16 L'acceptation locale de mesures pouvant impacter fortement les usages en présence.

2.5 L'étude usager

Cette phase a reposé sur la mise en place d'une série de groupe focus (focus group en anglais), associant de 10 à 20 représentants d'usagers ou simples usagers, repérés en lien avec les acteurs du comité de rivière et réunis en un lieu sur un laps de temps de 3 heures maximum. Ces réunions avait pour objectif de **comprendre les modes d'appropriation** des cours d'eau et nappes souterraines à l'échelle de catégories d'usagers et notamment : les **systèmes de valeurs au regard des pratiques et les perceptions des milieux aquatiques, avec à la clef l'ambition de déterminer les éléments clés** (les « portes d'entrée ») pour accompagner la mise en œuvre du programme de mesures par l'engagement d'une médiation éclairée.

	Pêcheurs	Agriculteurs Amont	Agriculteurs Aval	Barragistes	Carriers	Elus amont	Elus aval
Sentiment sur l'Eau et les milieux associé à :	- Etiage - Poissons - Etat local	- Qualité de vie - Effort/contrainte - Gestion rivière - Etat local	- Quantité - Dépendance - Effort/contrainte - Gestion rivière - Etat local	- Quantité - Responsabilité de gestion - Etat sur ouvrage	- zone à exploiter - Contrainte	- Potabilité - Quantité - Etat local	- Potabilité - Type de gestion - Débit - Etat local
Etat des milieux est :	Préservé (amont) Très dégradé (aval)	Bon état	Dégradée (quantité et débit)	Amélioration amont, dégradée aval (Urba + morpho)	Dégradé (morpho et rejet urbain)	Amélioration	Dégradé (qualité)
Thématiques clés pour ce groupe	Leur position dans la gestion EMA	Impossibilité d'entretien de rivière	Eau disponible pour irrigation	Gestion générale du barrage	Image négative	Urbanisation et protection des captages	Débit et impossibilité d'entretien
Niveau Cohésion	Très faible	Très fort	Fort	Faible	Très fort	Fort	Moyen
Composition actuelle	Affrontement	Négociation	Affrontement	Evitement	Evitement	Négociation	Négociation
Composition potentielle	Négociation	Coopération	Négociation	Coopération/négociation	Evitement ou affrontement	Coopération	Négociation



Passerelle vers les enjeux



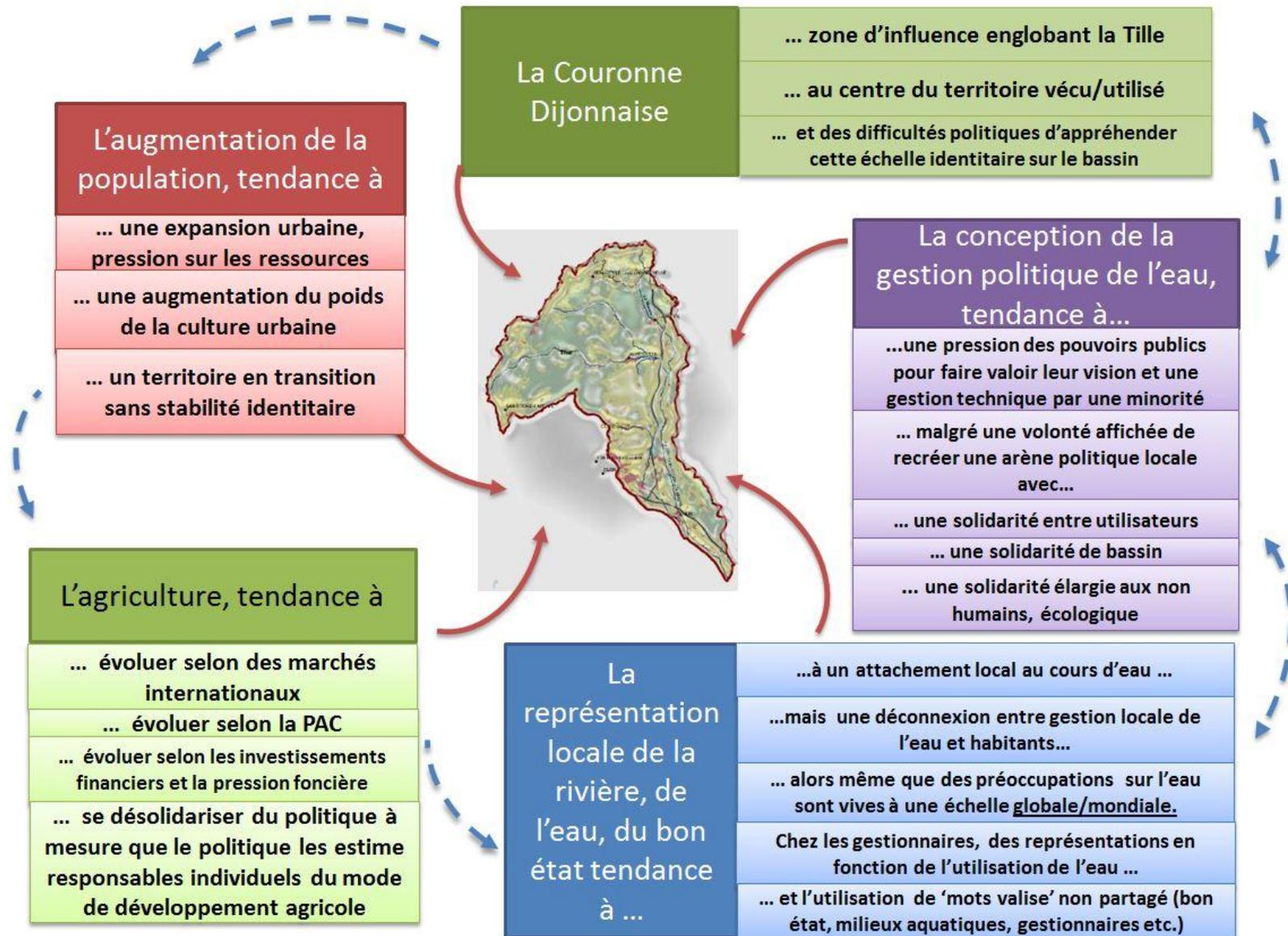
Enjeux particuliers tiré de l'analyse des représentations des usagers de l'eau :

- 1- Des groupes d'usagers peu structurés = un frein pour une négociation stable
- 2- Des controverses techniques qui sont utilisés par certains groupes pour ne pas avancer dans les négociations = un besoin de lever les incertitudes
- 3- Une demande d'ouverture de certains groupes à la résolution en partie de problèmes particuliers à leur corporation : image des agriculteurs, etc. = une capacité d'ouverture nécessaires à des questions hors eau.
- 4- Les personnes de terrain semblent ne pas être au courant des processus en cours = un enjeu entre la procédure mobilisant les représentants et la procédure ne mobilisant pas les personnes sur le terrain.
- 5- Pas les mêmes lectures de la notion de Bon Etat = Une énorme difficulté pour se mettre d'accord sur les moyens d'atteindre cet objectif
- 6- Des questions ultra-sensibles à aborder avec justesse = Les connaître, les comprendre, les aborder avec justesse au risque de perdre les avancées sur les autres points.
- 7- Evocation de contraintes économiques comme facteur bloquant = besoin de clarté sur les marges de manœuvre possible
- 8- Responsabilité repoussée sur la zone urbaine dijonnaise comme excuse pour ne pas avancer = un problème identitaire à résoudre et une négociation sur l'urbain et le rural à avoir avec Dijon.

Vous trouverez **des recommandations réflexives dans les enjeux suivants de la deuxième partie du document :**

- 1- N°1 Un besoin de structuration ou d'évolution de certains groupes d'intérêts et d'homogénéisation de leur position
- 2- N°2 Un besoin de comprendre les enjeux spécifiques à certains types de gestionnaires et d'usagers
- 3- N°3 La nécessité d'ancrer la démarche sur la prise en compte des préoccupations des différents types d'usagers et de gestionnaires
- 4- N°8 Le dépassement des oppositions amont et aval et parties rurales et urbaines du bassin versant
- 5- N°9 La prise en compte de la montée en puissance du fait périurbain
- 6- N°10 Le développement des liens et de la cohérence de la démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques avec les démarches de planification et d'aménagement
- 7- N°11 La construction d'une vision globale et partagée du Bon Etat des milieux aquatiques
- 8- N°12 Le traitement des controverses d'ordre technique empêchant les acteurs d'envisager sereinement les actions
- 9- N°15 La complémentarité et la subsidiarité entre échelles d'approche et de travail dans la mise en œuvre de la démarche
- 10- N°16 L'acceptation locale de mesures pouvant impacter fortement les usages en présence.
- 11- N°17 L'apprentissage et la compréhension du fonctionnement de la concertation et de la négociation

2.6 Synthèse transversale descriptive des enseignements de l'étude



3 ENJEUX SOCIO-TECHNIQUES ET POLITIQUES ET REFLEXIONS STRATÉGIQUES

L'ensemble de ces investigations a amené l'équipe d'étude à repérer et proposer une série d'enjeux d'ordre socio-technique et politique. Classés suivant 4 entrées, ces enjeux sont les suivants :

Les hommes

- 1- Un besoin de structuration ou d'évolution de certains groupes d'intérêts et d'homogénéisation de leur position
- 2- Un besoin de comprendre les enjeux spécifiques à certains types de gestionnaires et d'usagers
- 3- La nécessité d'ancrer la démarche sur la prise en compte des préoccupations des différents types d'usagers et de gestionnaires
- 4- Le développement d'un certain niveau d'assentiment et d'intéressement de la population locale
- 5- L'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin
- 6- La valorisation de la diversité de profils d'habitants observés
- 7- Le développement de l'intéressement de la population

Le territoire

- 8- Le dépassement des oppositions amont et aval et parties rurales et urbaines du bassin versant
- 9- La prise en compte de la montée en puissance du fait périurbain
- 10- Le développement des liens et de la cohérence de la démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques avec les démarches de planification et d'aménagement

L'eau et les milieux aquatiques

- 11- La construction d'une vision globale et partagée du Bon Etat des milieux aquatiques
- 12- Le traitement des controverses d'ordre technique empêchant les acteurs d'envisager sereinement les actions

La gouvernance

- 13- L'articulation entre Contrat de bassin versant et SAGE
- 14- Le niveau d'ambition du SAGE
- 15- La complémentarité et la subsidiarité entre échelles d'approche et de travail dans la mise en œuvre de la démarche
- 16- L'acceptation locale de mesures pouvant impacter fortement les usages en présence.
- 17- L'apprentissage et la compréhension du fonctionnement de la concertation et de la négociation

Chacun des enjeux donne source à des éléments de réflexion stratégique et tactique variés tant au niveau du fond que de la forme (mini-scénarios alternatifs, cadrage stratégique, recommandations méthodologiques opérationnelles,...). Ils visent à appuyer la réflexion des porteurs de la démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, sans pour autant prétendre leur imposer quoi que ce soit. En effet, le champ social qui nous intéresse ici est suffisamment ouvert pour qu'aucune expertise, aussi pertinente soit-elle, puisse prétendre à elle-seule orienter des choix stratégiques décisifs. La confrontation aux attentes et à l'expertise d'usage dont dispose les différents acteurs locaux impliqués dans le portage de cette démarche nous semble à ce titre indispensable pour fonder des choix judicieux, appropriés. Cette expertise d'usage porte autant sur les hommes, leurs relations, le territoire, l'eau et les milieux.

3.1 Les Hommes

3.1.1 Enjeux autour des acteurs et leur positionnement

Si la démarche territoriale de gestion de l'eau et des milieux aquatiques en cours a déjà permis des résultats tangibles en termes de cohésion des élus et des collectivités locales, au travers de la structuration plus aboutie des syndicats de rivière, et d'apaisement de leurs relations avec les acteurs extra-locaux. Il apparaît que certains autres acteurs concernés au premier chef par la démarche et porteurs de différents usages, montrent un certain nombre de faiblesses pour pouvoir y prendre une place active et positive.

1. Un besoin de structuration ou d'évolution de certains groupes d'intérêts et d'homogénéisation de leur position

- **Les pêcheurs** se montrent actuellement divisés et ont besoin de gagner en cohésion au sein même du groupe qu'ils constituent pour s'intégrer plus facilement dans les négociations et tenir des positions claires. En outre, en réaction permanente, ils ont besoin d'être poussés vers une position de négociation plus ouverte pour ne pas y adopter des positions intenable et inacceptables par d'autres acteurs.
- **Les barragistes** sont aujourd'hui très peu structurés et sans habitude de travail collectif, tout en exprimant le besoin de construire une cohésion pour avoir des positions communes et un projet identifié en interne, sachant que la présence de nouveaux gestionnaires/propriétaires participe de cette opportunité.
- **Les élus de l'aval** sont concentrés sur la dynamique de l'agglomération dijonnaise et de son SCOT. Ils négocient la gestion de l'AEP à partir des ressources du Grand Dijon, hors du bassin de la Tille. Leur capacité à se structurer autour d'un projet de territoire intégrant la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et à l'investir pleinement est questionnée, pour trouver une dynamique de moyen terme.
- **Les élus de l'amont** sont caractérisés par une cohésion satisfaisante, qui leur permet d'être impliqués et moteurs de la démarche. Le poids identitaire de cet investissement dans le cadre d'une opposition amont/rural et aval/urbain interroge cependant leurs capacités à élargir cette dynamique à l'aval, en lien avec les élus de cette partie du bassin versant.

Eléments de réflexion stratégique et tactique

Sur ce plan, trois positions stratégiques peuvent être envisagées dans le cadre de la démarche GEMA²

<i>Aide à la structuration de certains groupes d'intérêts</i>	<i>Intervention proactive</i>	<i>Intervention miroir</i>	<i>Absence d'intervention</i>
<i>Description</i>	<i>La démarche met à la disposition de certains groupes du temps d'animation</i>	<i>La démarche favorise l'existence et la reconnaissance de ces groupes en leur offrant une place active dans ses instances de concertation et sa communication, notamment pour</i>	<i>La démarche n'envisage pas d'intervention sur ce plan</i>

² Gestion de l'eau et des milieux aquatiques

		<i>les amener à devenir forces de proposition</i>	
Intérêts	<i>Possibilité de faire avancer plus rapidement cette structuration</i>	<i>Démarche permettant de soutenir cette structuration tout en reconnaissant leur intégrité propre</i>	<i>Pas d'investissement en temps et animation sur ces questions</i>
Limites	<i>Risque d'un mélange des genres ne permettant pas à ces groupes de conserver leur propre intégrité</i>	<i>Incapacité de certains groupes très peu structurés à entrer dans une posture active Capacités d'interpellation de la démarche</i>	<i>Difficulté à envisager un niveau de concertation satisfaisant autour de thématiques concernant ces usagers en raison du manque de cohérence de certains groupes d'acteurs.</i>
Recommandations de l'équipe d'étude	<i>Stratégie possible pour les groupes qui ne constituent pas des groupes de pression ou des aiguillons (élus amont et aval) et dans une moindre mesure pour des groupes très peu structurés (barragistes)</i>	<i>Stratégie souhaitable pour accompagner soit le passage de groupes de pression ou de résistance (pêcheurs voire agriculteurs de l'aval) ou de groupes très peu structurés (barragistes) à une capacité de propositions, voire de portage d'actions ou de mesures</i>	<i>Stratégie à éviter a priori au regard de l'importance stratégique de certains des groupes d'acteurs concernés.</i>

Pistes de travail possible :

- Proactif et intervention miroir : L'animateur (le porteur de la démarche) du SAGE sort du domaine « eau stricto sensu » et tente d'intégrer des groupes d'usagers pour changer leur dynamique interne en même temps que leur représentation de l'eau
 - Pêcheurs :
 - L'animateur reconnaît auprès des pêcheurs qu'ils n'ont pas eu une « place facile » dans les réunions ces dernières années
 - L'animateur s'engage donc à protéger les pêcheurs en tant que partie prenante (sur leur statut, pas sur les idées qu'ils défendent)
 - L'animateur travaille avec la fédération de pêche et les APPMA locales pour qu'une cohésion se fasse sur la Tille : négociation pour la réciprocité, fête ou assise de la pêche sur la Tille, un principe d'obligation pour les pêcheurs d'organiser des réunions pour unifier leur point de vue dans le SAGE, etc.
 - L'animateur travaille au rapprochement de certains pêcheurs et de certains agriculteurs/ propriétaires fonciers pour montrer qu'une coopération « main dans la main » est possible (deux ou trois projets exemplaires) dans lequel il se fait intermédiaire (pendant le contrat de rivière)
 - Les barragistes
 - L'animateur tente de redynamiser l'association de barragiste
 - Il anime des ateliers pour que les barragistes fassent émerger leurs enjeux, leur position commune, leurs projets. Il négocie comme principe une obligation d'organiser des réunions pour unifier les points de vue avant chaque round de négociations du SAGE.
 - Les élus de l'aval et de l'amont

- L'animateur travaille à l'intégration des communes sèches : réunions dans ces communes, plaquette de communication particulière destinée à ces communes, etc.
 - L'animateur fait franchir les frontières quand il organise les réunions en les répartissant entre Amont et Aval. Il organise un atelier « Amont/aval : les enjeux que nous avons en commun, nos enjeux à séparer ». Un évènementiel « eau » est organisé avec pour objectif de faire éclater la frontière Amont aval.
- Absence d'intervention : l'animateur choisit d'avoir une position neutre par rapport à la vue interne des groupes et de n'influencer la vie d'aucun des groupes d'utilisateurs.

Une histoire

Ce bassin versant dispose des cours d'eau parmi les plus beaux des Alpes. Ces rivières aux allures de torrents sont devenues progressivement le terrain de jeu d'amateurs de sports d'eaux vives, au départ réservé à des initiés, L'apparition du raft permet aujourd'hui à Monsieur Tout le Monde de jouir sans risques de ces émotions fortes et l'été la route longeant la rivière est constellée de loueurs, installés comme des migrants pour la saison. Leurs soucis sont relativement simples : disposer d'une base fixe, d'un ou de plusieurs accès à la rivière pour mettre ou sortir de l'eau les embarcations et de suffisamment d'eau pour que « cela pulse » ni trop, ni pas assez mais pendant tout l'été. La chance est qu'un barrage se situe à l'amont, géré par un producteur d'énergie important, en capacité de réguler les apports d'eau à l'aval. Conscient de l'intérêt de cette activité pour le tourisme estival, l'Etat avait d'ailleurs profité quelques années auparavant de l'organisation d'une compétition internationale pour définir un cadre et des règles à ces lâchers d'eau.

Six à sept ans plus tard, le projet de mise en place d'une démarche de gestion concertée de l'eau amène à consulter l'ensemble des parties prenantes. C'est l'occasion de constater l'exaspération du gestionnaire du barrage et des communes face aux demandes « sauvages » des prestataires de raft. En effet, ceux-ci les interpellent individuellement à la fois pour disposer d'accès au cours d'eau et de lâchers adaptés à leurs besoins. A les entendre, l'énergéticien devrait ainsi effectuer des lâchers tous les quarts d'heure aux heures touristiques de pointe et les communes aménager des accès et des aires de parking tous les 500 mètres. Piège ultime : certains prestataires se présentent comme des représentants de leurs pairs, pour leur forcer la main. La réunion associant ces prestataires donnera pour sa part lieu à des controverses, notamment sur l'arrêté préfectoral en question, et des échanges musclés entre eux. L'évocation d'une possible organisation ne retiendra pas non plus l'attention de ces acteurs, marqués à ce stade par une logique essentiellement concurrentielle mais également à un déficit d'inscription sociale locale et à une pratique prédatrice à l'égard du territoire et de ses ressources (sans doute liées à leur fréquentation saisonnière du territoire). Même si l'épilogue de cette histoire n'est pas connu, elle témoigne du pouvoir déstabilisateur d'acteurs non structurés auprès de groupes plus cohérents, empêchant tout processus de concertation et toute régulation des relations.

2. Un besoin de comprendre les enjeux spécifiques à certains types d'utilisateurs. Les agriculteurs de l'aval annoncent haut et fort que la survie de leur activité dépend de l'irrigation, et dans une moindre mesure, de ne pas voir leurs cultures inondées. La démarche se doit de déterminer leur réel degré de dépendance à l'irrigation et de vulnérabilité aux inondations et

comprendre les perspectives potentielles et les marges d'évolution du système technique et économique associé à l'irrigation.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Partager et affiner l'expertise ensemble

Sur ce volet, l'objectif pour la démarche GEMA est d'objectiver autant que possible les débats autour de ces questions. Dans ce cadre, il pourrait s'agir de **réaliser en lien étroit avec ces acteurs** et de leurs organisations professionnelles dans un premier temps **un recensement précis des connaissances existantes, d'en réaliser l'examen** (logique d'état des lieux). **En cas de manques patents, l'étape suivante consisterait à préciser** toujours en lien étroit avec ces acteurs **les modalités possibles d'acquisition des connaissances complémentaires** nécessaires (ex : cahier des charges d'une étude complémentaires), **en précisant le niveau d'implication des organisations professionnelles sur ce plan**. En effet, nous constatons de manière plus générale que la dynamique du monde agricole au sein des démarches GEMA souffre généralement d'une implication à trop de niveaux différents de ces organisations, pour parvenir à une implication opérationnelle satisfaisante (représentation politique, jeu de défense syndical, prestations d'études, animation,...). De façon plus ambitieuse, une démarche prospective d'évolution des cultures et des systèmes pourrait également être envisagée (cultures moins dépendants des apports en eau, cultures pouvant supporter un certain temps d'inondation,...).

⇒ **Voir également Enjeu 13 autour des questions à controverse**

Pistes de travail possible :

- L'animateur des démarches « Eaux » peut être à l'initiative de connaissance approfondie de certains usages : Evaluation cout bénéfice d'une réduction de l'irrigation pour l'agriculture irriguée.
 - Commanditer ou réaliser une étude avec 1. un maitre d'œuvre neutre 2. l'utilisation des connaissances « locales » dans la méthode d'enquête 3. des scénarios prospectifs qui font le point sur les « coûts des changements » tant du point de vue économique que du point de vue culturel et identitaire.
 - Les marges de manœuvre esquissées doivent permettre de prendre 1. une décision politique ainsi que 2. les mesures d'accompagnement qui permettront de compenser les contraintes issues du changement
 - L'agriculture et l'irrigation
- L'animateur peut faire le choix de laisser aux seuls représentants des usagers le soin d'évaluer leur capacité de changement.
- ...

Deux histoires

Ces deux contes modernes illustrent les bénéfices de mener des activités autour des préoccupations des usagers pour faciliter la négociation dans un climat considéré comme équitable et trouver une sérénité. Encore faut-il le faire dans les règles de l'art ...

Ce marais de la côte atlantique dispose d'une notoriété qui dépasse largement les frontières de la région. Sa partie mouillée cohabite avec une partie desséchée, transformée au cours de l'histoire par

les hommes pour permettre le développement de l'agriculture. Reconnu patrimoine naturel européen à la fin du siècle dernier, L'Union Européenne a considéré que le drainage et l'irrigation en pleine croissance étaient en contradiction avec l'intérêt public sur la question environnementale. Cette décision de justice a fait éclater un fort conflit que seule une étude économique partenariale simulant le fonctionnement agricole local a permis de calmer, exposant clairement les marges de manœuvre de l'agriculture sur la question. La simulation a permis d'envisager les conséquences économiques d'une baisse de prélèvement de 20 à 100 %, avec des évolutions de la gestion agricole (assolement, etc.). Cette seconde histoire se déroule toujours dans le Sud-ouest. Cette partie d'un cours d'eau important souffre de déficit hydrique depuis plusieurs décennies. L'irrigation agricole y est très présente et supporte les volumes prélevés les plus importants. Les faibles débits mettent en péril certains captages en eau potable de grandes agglomérations. Pour palier à cet assèchement potentiel, l'Etat entame dans les années 80 et 90 une baisse systématique des volumes prélevables. Après plusieurs années de ce régime, les agriculteurs ont réclamé à corps et à cris une étude économique sur les impacts des réductions de prélèvements. Menée en 2010 sur 6 bassins, cette dernière a été faite au pas de course, et sans modélisation, pour des raisons de calendrier juridique et politique. Bien qu'elle éclaire les marges de manœuvre existante, cet empressement handicape son appropriation par les différentes parties intéressées et n'a pas complètement permis de surmonter la controverse autour des impacts, ni de retrouver une sérénité dans les négociations.

- 3. La nécessité d'ancrer la démarche sur la prise en compte des préoccupations des différents types d'usagers et de gestionnaires** en présence appelle la création de temps ou de lieux d'échanges en lien étroit avec les projets « eau et milieux aquatiques ». La consultation d'usagers et d'élus locaux a permis de noter que certains d'entre eux craignent explicitement que la démarche en cours soit trop éloignée d'eux et imprimée par une logique technocratique descendante.

Eléments de réflexion stratégique et tactique

La mise en place d'une démarche GEMA sur un bassin versant tel que celui de la Tille **exige un véritable investissement en matière d'animation** d'une dynamique d'ensemble, qui s'incarne notamment dans l'existence d'instances dédiées à l'échelle du bassin versant (Comité de rivière, CLE, groupes ou commissions thématiques en charge du suivi d'études et/ou de définition d'actions ou de mesures). Tout à fait justifié dans une optique de dynamique et de cohérence de projet global, cet effort de structuration et d'animation se fait généralement au détriment d'un travail d'animation de proximité, notamment lors des phases d'élaboration et de montage des procédures. Cet investissement peut cependant créer le sentiment d'un éloignement du terrain et des usagers des lieux de réflexion et de décision, voire de dessaisissement et l'apparition de conduites de désinvestissement, contradictoires à l'ambition de ces démarches de gestion concertée.

Dans cette optique, **il ne faudrait pas considérer qu'après 2 à 3 ans de concertation active destinée à élaborer et formaliser un contrat de rivière, le temps de sa mise en œuvre est celui de l'action et n'exige pas d'efforts spécifiques en la matière.** La réalisation d'actions est le moment clef pour décliner cette approche au plus près du terrain, surtout pour les thématiques à enjeux. Comme le prévoit le contrat de rivière, il importe ainsi de **créer et d'animer des temps et des lieux d'échanges** en lien avec la mise en œuvre d'actions qui touchent directement à certains usages. Par exemple, les projets de restauration physique des milieux aquatiques ne pourront se passer de ce type

d'initiatives, à considérer comme un accompagnement indispensable. Elles ne sont cependant pas à considérer comme relevant de la communication destinée à faire passer le message mais bien de la concertation, c'est-à-dire relevant de l'écoute, de la pédagogie et de l'échange avec les usagers concernés. Même si l'organisation de ces temps/lieux peut rester relativement informelle, pour ne pas alourdir la charge des animateurs, ils réclament un certain formalisme dans leur conduite, en respectant des étapes précises, telles que :

- Temps 1 : Repérage des usagers à associer et des moteurs et freins en jeu (sans doute avec le soutien des élus locaux)

- Temps 2 : Prise de contact et présentation des grandes lignes du projet ou de l'action (il ne sert à rien en effet de dissimuler les intentions issues de la démarche d'ensemble), puis écoute attentive des questions/enjeux que le projet pose aux usagers. Etre d'emblée explicite sur le processus et notamment le lieu de la décision.

- Temps 3 : Réflexion sur les possibilités de prise en compte de ces questions/enjeux en termes d'adaptation, avant retour vers les usagers pour entamer si nécessaire un processus de négociation/adaptation progressif

- Temps 4 : Prise de décision, puis offre de participation aux usagers de participation à un groupe de suivi de la mise en œuvre de l'action (l'expérience montre que même à ce stade des choix restent à faire et des inflexions à apporter)

Ce fil conducteur est naturellement à adapter suivant le projet et les niveaux d'acceptabilité et/ou de conflictualité associés, sachant que plus ceux-ci augmenteront, plus les étapes seront sans doute à conduire de façon itérative. Les capacités d'animation de l'ensemble de l'équipe en charge de la démarche sont ici déterminantes

Pistes de travail possible :

- Mettre en œuvre un processus de concertation consensuel à l'échelle de l'action au moment de sa mise en œuvre avec les riverains (négociation plus fine) : voir la description en 4 temps plus haut.
- Laisser se greffer des projets annexes s'ils ne sont pas complètement contradictoires
- Ne pas hésiter à créer un évènement festif ou culturel pour souligner l'importance d'un changement (expression du deuil d'un lieu tel qu'il n'existera plus ou d'une pratique ou fête d'un état positif retrouvé ou d'un renouveau).
- ...

Une histoire

Sur cette rivière du Languedoc qui relie en moins de 100 km les crêtes de l'arrière pays à la mer après avoir traversé des coteaux viticoles aujourd'hui réhabilités, la démarche de gestion de l'eau est déjà ancienne, avec deux générations de contrats de rivière au compteur et un projet de SAGE dans les tuyaux. Lors de l'évaluation du second contrat, la cellule d'animation comptait 4 personnes, toutes fidèles à leurs postes depuis leurs embauches. Les enquêtes auprès des usagers et partenaires du territoire témoignaient pour leur part d'un fort ancrage de la démarche sur le territoire, louant la proximité et la disponibilité de cette équipe. Alors que la tendance dominante est plutôt de scinder les responsabilités thématiques au sein de ce type de cellules, dans une logique privilégiant l'expertise et

en attribuant la vision transversale à son responsable, l'ambition du directeur du syndicat, lui-même homme de contact et animateur dans l'âme, s'avérait tout autre avec pour axiome de base : tous les membres de l'équipe doivent pouvoir aborder tous les sujets, s'ils sont interpellés sur le terrain et être en capacité d'animer toutes formes d'échange. Ce qui n'empêchait naturellement pas que chacun d'avoir en responsabilité le portage de dossiers spécifiques. Au-delà des effets positifs sensibles sur le terrain, l'exigence d'échanges internes liés à ce choix permettait également de constater à la fois une cohésion et une ouverture d'équipe favorable dont nous n'avions jamais été témoins auparavant.

3.1.2 Enjeux autour de la population et de la culture locale

4. Cultiver un certain niveau d'assentiment et d'intéressement de la population locale

réclame une approche spécifique, en accompagnement des actions et des mesures mises en œuvre. En effet, leur acceptation n'est pas forcément spontanée. En outre, cet enjeu devrait devenir plus prégnant avec la baisse des financements associés aux politiques publiques, exigeant une mobilisation plus importante et pérenne de ressources locales.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Sous cet enjeu, se joue une question de posture de la part des porteurs de la démarche GEMA. En effet, il n'est pas rare d'envisager les changements attendus, qu'il s'agisse de représentations ou de pratiques, sous l'angle d'une résistance de la part des intéressés, usagers ou populations concernés. Cette approche sous-entend que des concepteurs/porteurs « éclairés » détiennent un projet ou un message à destination d'un collectif d'habitants ou d'usagers concernés, qu'ils doivent à tout prix faire accepter, en levant des freins ou actionnant des moteurs. Il s'agit d'un réflexe somme toute classique de la part de concepteurs ou porteurs d'innovation, mais qui s'inscrit dans une approche descendante ne laissant que peu de place à la reconnaissance d'une quelconque « expertise d'usage » des intéressés.

La notion d'intéressement permet de retourner la question en la positivant et en se demandant comment intéresser ces collectifs au projet ou au message les concernant. La méthode Cautic offre sur ce plan **une grille de lecture utile**. Appliquée à l'adoption de l'innovation, elle présuppose que tout usager potentiel d'une innovation n'est jamais vierge d'expérience et que ses acquis préalables conditionnent l'acceptabilité de l'innovation. Elle oppose alors une logique d'imposition à une logique de négociation avec entre le concepteur/porteur et l'usager potentiel :

Confrontation de l'innovation	Logique de négociation	Logique d'imposition
aux techniques existantes	<p>Banalisation</p> <p>L'objet de l'innovation est conçu comme un objet ordinaire, <u>inséré aux techniques et pratiques existantes</u></p>	<p>Idéalisation</p> <p>L'objet de l'évaluation désigne un usage, voire un usager idéal, dégagés des pratiques existantes</p>

aux pratiques existantes	Hybridation <i>L'usage <u>se greffe sur les pratiques existantes</u> et permet le développement à la marge de nouvelles pratiques</i>	Substitution <i>L'usage se substitue aux pratiques existantes et désigne des pratiques radicalement nouvelles</i>
A l'identité de l'utilisateur	Identité active <i>L'innovation permet à l'utilisateur d'agir ou de <u>jouer sur son identité sociale</u></i>	Identité préétablie <i>L'utilisateur est assigné à une identité préétablie codifiée par le concepteur/porteur</i>
Au contexte social	Evolution sociale <i>L'innovation accompagne <u>les tendances des évolutions sociales</u> en cours</i>	Révolution sociale <i>L'innovation est censée imposer de nouveaux rapports sociaux</i>

Diverses évaluations de projets ont permis de constater **qu'une logique de négociation donnait de biens meilleurs résultats en matière d'appropriation de l'innovation à moyen terme, touchant plus d'utilisateurs de façon pérenne**. La logique d'imposition apparaît quant à elle performante sur le court terme mais le processus d'appropriation reste généralement confiné à des pionniers, inconditionnels de la nouveauté. Ils finissent par se tourner rapidement vers d'autres innovations et se montrent peu en capacité de partager avec des utilisateurs plus pragmatiques leur entrain.

⇒ Voir également Enjeux 4, 13 et 17

Pistes de travail possible :

- Sortir des salles de réunions et utiliser d'autres lieux quotidiens pour les habitants et la population : café, salle polyvalente, place, etc.
- Organiser des espaces de productions en lien avec l'eau : concours et exposition de photos, de dessins, de bricolage (machine utilisant la force motrice de l'eau : mini moulin).
- Organiser ou favoriser l'émergence d'activités proches de ou en lien avec l'eau :
 - Organisation de randonnées/course en bord de rivière avec le concours d'un club de randonnées ou d'un club d'athlétisme par exemple (territoire très sportif).
 - Organisation d'exploration du lit à sec
- Travailler à ce que les informations (banales) sur l'eau reviennent sur les supports de presse déjà existants (sur plusieurs bassins : option possible) :
 - types d'information : Bon état de l'eau, niveau d'eau, population de poisson, actions sur l'eau, etc.
 - Représentation graphique : Une carte toutes les semaines sur un support papier repris dans la presse, des chiffres clés, des drapeaux de couleurs traduisant un état de l'eau sur quelques ponts emblématiques, etc.
 - Types de média : les lettres communales, les panneaux d'informations communaux, les radios, le Bien public, les lieux de passages, etc.
- Voir si un emblème végétal ou animal pourrait symboliser la ressource en eau et organiser un suivi médiatique de sa survie (cas connus au niveau européen : tortues pour la protection d'un massif, aigles pour la protection d'une falaise, saumon pour la protection d'une rivière). Objet de communication plus efficace si une personnification est possible (doit pouvoir reconnaître un animal ou un couple d'animaux, expliquer régulièrement où ils en sont, etc.)
- ...

Une histoire

Souhaitant voir évoluer globalement les pratiques d'agriculteurs en matière d'intrants dans le cadre d'une opération consacrée à la maîtrise des apports en nitrates, cette chambre d'agriculture du centre de la France avait décidé de mettre en place des petits groupes d'agriculteurs, plutôt enclins à l'innovation. Ces agriculteurs et leurs exploitations jouaient ainsi le rôle de supports d'expérimentation in vivo et ouvraient leurs exploitations à d'autres exploitants lors de journées de démonstration. A l'occasion de la préparation ces journées, nous avons pu constater l'engagement et l'implication des techniciens et des agriculteurs engagés dans cette expérimentation. Mais c'est finalement au cours d'une de ces animations, que nous avons pu observer certaines des limites de cet engagement. Après une présentation des changements mis en œuvre et de leurs résultats par l'exploitant, apparemment très convaincu de leur bien-fondé, une séquence d'échange avec le public était prévue. Lorsqu'un agriculteur lui demanda « le niveau de surcharge de travail » résultant de la mise en œuvre de ces choix techniques, l'exploitant répondit qu'il ne l'avait pas précisément calculé, ajouta que de son point de vue ce n'était pas le problème, refusant explicitement le terme de surcharge. Le brouhaha émanant du groupe d'agriculteurs présents permit de considérer que pour la plupart d'entre eux, c'était au contraire une question digne d'intérêt. Heureusement, le technicien présent disposait d'un certain nombre de ratios de temps, résultant de la compilation de différentes exploitations. Jouant ici le rôle de médiateur, il permit aux échanges de reprendre son cours.

- 5. L'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin constituent des enjeux en soi,** Les territoires vécus par les habitants ne correspondant pas du tout au bassin versant et l'appréhension des milieux étant essentiellement locale, tout en réclamant de fixer un niveau d'ambition en la matière. Au-delà, les disparités de problématiques, de ressources, d'état des milieux des différentes parties du bassin versant (rural, périurbain et urbain) exigent **une réflexion conjointe sur le niveau d'ambition en matière de solidarité de bassin versant.**

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Il paraît évident que l'existence d'une conscience territoriale quelle qu'elle soit ne se décrète pas, car elle renvoie un tissu de représentations et de connaissances fondées sur le vécu de ses habitants. Elle ne peut qu'être la résultante d'un processus de construction au long cours, fonctionnant par touches successives. Il est néanmoins possible de considérer que la démarche GEMA en cours sur la Tille peut plus ou moins favoriser cette émergence, même si des entraves spécifiques se posent sur la Tille (distinction voire opposition entre parties amont et aval, entre parties urbaines et rurales, absence de correspondance, voire écartèlement entre des territoires de projet, aux caractéristiques et enjeux très différents, ...).

*Il n'en demeure pas moins que l'étude habitants permet de constater que même si les habitants n'ont pas de lisibilité et de vécus à l'échelle du bassin versant, les habitants des zones rurales et périurbaines partagent **un attachement explicite aux cours d'eau situés à proximité de leurs lieux de résidence**, qui constituent un des éléments majeurs de la valeur patrimoniale de leur territoire de proximité. **Mettre en évidence cette communauté de point de vue peut constituer un premier pas fertile (voir également la notion d'intéressement, enjeu 4).** Cela exige de trouver un ou plusieurs supports permettant de faire circuler ce ressenti commun, facteur de rapprochement essentiel.*

Concernant la communication attachée à la démarche, cette ambition de rapprochement est sous-tendue par deux principes :

- Sur le fond, **l'objectif est de mettre en évidence ces différentes proximités**, notamment entre amont et aval et entre cours d'eau, au niveau des milieux aquatiques eux-mêmes, de la valeur que les habitants leur prêtent, des questions et des problèmes qu'ils posent et des solutions possibles apportées.

- En termes de modalités, **l'objectif doit être de décroïsonner au maximum la circulation de l'information**, en veillant à ce que tous les supports soient destinés et accessibles sur l'ensemble du territoire, tout en conservant des messages ayant un fond commun.

Ce type d'approche peut également être développé au niveau des élus, qui semblent attendre davantage de mise en commun autour de ces questions et de leurs projets (promotion des bonnes pratiques ou de projets innovants notamment). Pour le élus pionniers, une telle approche peut leurs permettre de justifier leur investissements novateurs et à les banaliser progressivement. Par ailleurs, la question plus spécifique de la solidarité de bassin versant les concerne au premier chef. Dans ce cadre, les premiers acquis liés à la fusion des syndicats de rivière à l'amont et à l'aval demandent à être éprouvés.

- Travailler à toutes les échelles d'acteurs à cette questions
- Abandonner cette idée, trop de contraintes historiques et identitaires
- ...

Une histoire

Changer de mode d'expression peut parfois s'avérer être une idée fertile pour donner prise à une approche culturelle. Cette rivière du sud de la France fut célèbre au début des années 80, pour avoir « bénéficié » d'un reportage dans une revue photographique d'audience nationale, intitulé « La rivière assassinée » et dénonçant son état désastreux. Toute chose ayant une vertu, cet article avait d'ailleurs contribué à une prise de conscience locale, qui avait après moult rebondissements abouti quinze ans plus tard à la mise en place d'un des premiers SAGE de France. Le temps et d'autres péripéties aidant, la forte mobilisation sociale des années d'élaboration apparaissait, dix ans plus tard, largement retombée, sans doute pour partie témoin en creux d'une nette amélioration de la situation. Néanmoins dans la perspective de révision du SAGE, le nouvel animateur souhaitait recréer un temps fort associant la population et ayant des répercussions sur le moyen terme. Conscient que les meilleures idées sont celles qui circulent, il n'hésitait pas à s'inspirer d'autres initiatives expérimentées en Auvergne, autour de l'idée d'observatoires photographiques participatifs. Sur la base d'un travail de prises de vue, l'ambition était à la fois :

- de conduire une enquête sociologique sur l'évolution des représentations sociales des habitants et usagers concernant la rivière et l'eau, leur état et leur gestion et de recueillir leurs attentes, pour alimenter la réflexion stratégique dans le cadre de la révision du SAGE ;
- de créer un temps fort de sensibilisation et d'échange sur le territoire avec des suites à moyen termes sur la base d'une exposition itinérante sur le territoire, voire d'autres supports valorisables dans d'autres cadres (collection de photos pour jeux de type Photolangage) ;
- de se donner des ressources pour le suivi et l'évaluation futurs de la démarche, au travers d'une base de données, contribuant à l'appréhension des évolutions futurs des lieux photographiés et des représentations des habitants.

En pratique, il s'agissait de produire sur la base d'un appel à contribution auprès d'une cinquantaine d'habitants, prêts à réaliser une prise de vue en lien avec un photographe et à se prêter à un entretien

pour expliciter les motifs de leur choix, matière de l'analyse sociologique et des commentaires de l'exposition. Les contributeurs pouvaient proposer des photographies « coup de cœur », mettant en scène des lieux, des usages qu'ils apprécient ou défendent, et « coup de gueule », présentant des questions ou problèmes à soulever. S'y ajoutaient sur la base d'un travail documentaire, la création de diachronies (photo d'un même lieu à différentes époques). Cette initiative, plus riche que les expositions pédagogiques à message habituel, témoigne de l'ouverture d'un espace original et culturel dans tous les sens du terme. Ses ambitions multiples ont permis de justifier du soutien de financeurs publics, dont de simples enquêtes sociologiques ou travaux photographiques n'auraient sans doute pas bénéficié.

- 6. La diversité des profils au sein de la population n'est pour sa part pas à considérer comme une contrainte**, n'appelant sans doute pas une approche ciblée, excluant tel ou tel profil. L'enjeu est plutôt de préciser dans une optique de cohésion **comment les complémentarités entre ces profils peuvent être valorisées** dans une dynamique de gestion globale.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Un pont existe entre tous les profils, il faut les utiliser

Pour valoriser la complémentarité des atouts des différents profils d'habitants repérés au regard de leurs relations à l'eau, aux milieux aquatiques et au territoire, il importe de repérer leurs atouts spécifiques, sans oublier que la plupart partagent un attachement et accordent de la valeur aux cours d'eau proches de leur résidence, à l'exception notable du profil « Le territoire absent ».

*Ainsi l'attachement au passé, caractéristique du profil « La mémoire du territoire », peut être valorisé, pour permettre à l'ensemble des profils de découvrir et comprendre les usages passés, au travers de témoignages originaux. Il en est de même de la capacité à faire circuler l'information et à créer du lien et de la cohésion du profil « Le rural et l'urbain articulés ». Les attentes du profil « Le territoire à maîtriser » créent pour leur part une demande à alimenter, pour imaginer un futur soutenable. Au-delà, il importe de rechercher des sujets d'intéressement au niveau des profils « Le territoire privé », plus en position de repli, et « Le territoire absent », davantage marqué par une méconnaissance du territoire et son patrimoine. **Chacun des profils peut apporter à l'autre ce qu'il n'a ou ne connaît pas, il faut orchestrer cette rencontre.***

- 7. Certains élus déclarent avoir à faire face à des phénomènes de résistance au changement de la part de leurs administrés**, qui ne leur permettent pas d'investir facilement certaines problématiques (renaturation de milieux, limitation des traitements phytosanitaires sur les espaces publics, aménagements respectueux de l'environnement). Dans ce cadre, **l'enjeu porte sur le développement de l'intéressement de la population** à ces questions et aux réponses apportées. Comment valoriser alors l'attachement local aux milieux aquatiques qui est patent au sein de la population et lui donner une portée plus large ?

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Au-delà des réflexions d'ores et déjà introduites dans le cadre de l'enjeu 4, la réflexion peut être poursuivie autour du positionnement à adopter en termes d'intéressement. En effet, s'offrent aux porteurs de la démarche trois logiques distinctes :

- **une logique éducative**, privilégiant la connaissance et la compréhension comme moteur de l'intéressement, voire de l'action. C'est aujourd'hui la logique la plus éprouvée dans le cadre des actions d'éducation à l'environnement conduites notamment auprès de publics scolaires. Privilégiant une approche rationnelle, elle considère que tout changement de pratiques est sous-tendu préalablement par l'acquisition de connaissances et l'adhésion à un système de croyances.

- **une logique d'engagement**, privilégiant le passage à l'action et la responsabilisation personnelle. Cette conception comportementale priorise le changement de pratiques et est inspirée des approches de type marketing visant à activer des moteurs et lever des freins. En pratique, il s'agit de considérer que le changement de pratiques devance la justification intellectuelle et rationnelle qui peut en être faite. Si son principal atout est de se fixer d'emblée sur des changements de comportement, son efficacité réclame de distinguer (d'isoler, cloisonner ?) des usages très précis, relativement simples et relevant d'une échelle individuelle. Elle tend également à secondariser la dimension sociale du changement et exige généralement un lien explicite et crédible avec le « bâton réglementaire ». Notons, qu'un certain nombre d'acteurs se sont désengagés des cours d'eau ces dernières années (baignade et entretien). L'entretien, tant du point de vue des agriculteurs que des habitants est un facteur d'engagement qui peut dynamiser l'intérêt aux questions EMA.

- **une logique culturelle**, privilégiant la question du sens et du travail sur les représentations et les mentalités. Exploitant la forte charge culturelle et imaginaire de l'eau, elle exige de recourir à des médiations originales, telles que la mise en place ou l'association à des temps festifs, de spectacles vivants ou d'expositions originales,.... Condition sine qua non à des changements de pratiques individuelles, elle n'intervient cependant pas à cette échelle et ne peut prétendre à elle-seule à y souscrire. Elle réclame enfin de faire reconnaître à certains partenaires et notamment aux partenaires financiers son intérêt et son utilité propres.

Ces approches sont différentes et ne s'excluent pas forcément au regard des ambitions de changement que se donne une démarche GEMA, telle que celle de la Tille. L'histoire qui suit en donne un exemple...

Une histoire

Sur ce bassin versant des Alpes, cela fait maintenant plus de 10 ans que les acteurs locaux se sont lancés dans une démarche de gestion concertée de l'eau. Parmi les points forts de celle-ci, figure un ambitieux volet d'éducation à l'environnement, associant interventions dans les écoles, ateliers d'animation périscolaire en été, classes d'eau et partenariat avec les clubs nautiques du lac,.... Si l'évaluation conduite après 7 ans de mise en œuvre d'un contrat de rivière a permis de constater que ce foisonnement et la qualité de ces initiatives bénéficiaient d'un regard très positif des acteurs locaux, mais soulevait en regard la faiblesse de l'investissement en faveur d'une sensibilisation de la population en général, même si l'importance de celle-ci (150 000 habitants), sa forte croissance et le poids du fait urbain ne rendaient pas forcément les choses faciles.

Dans la perspective d'un second contrat, les porteurs de la démarche ont donc décidé de lancer une étude consacrée à l'accompagnement de l'évolution des mentalités et des pratiques des habitants du territoire, reposant sur des entretiens auprès d'un panel d'entre eux et des ateliers de travail associant des relais d'opinion locaux (responsables de communication de collectivités, acteurs associatifs, journalistes). Ce travail a abouti à l'adoption

d'une stratégie ambitieuse, hybridant logique d'engagement et éducative, en lien avec les thématiques prioritaires du bassin versant :

- Pour la ressource en eau, à traiter en termes de qualité et de quantité, est privilégiée une démarche centrée sur l'engagement au travers d'une série de gestes et d'actions à mettre en œuvre essentiellement à une échelle individuelle, visant une reprise de conscience de la valeur de l'eau et son importance vitale.

- Pour les produits dangereux pour l'eau (pesticides et toxiques), c'est encore l'engagement individuel qui est priorisé, avec pour objectif de se protéger de la dangerosité de certains produits domestiques et protéger la qualité des milieux et de la ressource en eau.

- Pour les milieux aquatiques et notamment les cours d'eau du bassin versant, il a été choisi d'associer une démarche hybride. L'approche éducative vise à susciter l'intérêt de la population autour des cours d'eau et soutenir la compréhension de leurs fonctionnements écologiques. L'engagement cherche à recréer une fréquentation de ces milieux par une prise en compte de l'accessibilité au cours d'eau dans le cadre des actions de restauration et par un soutien aux actions collectives de nettoyage des cours d'eau.

3.2 Le territoire

3.2.1 Enjeux autour de la cohésion et de la dynamique territoriale

8. Jouer sur la capacité d'entraînement entre amont et aval, tout en limitant le déséquilibre en termes de niveau d'investissement dans la dynamique locale de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. La principale évolution structurelle en cours, liée à la structuration des syndicats de rivière, témoigne à la fois Cette division se double de l'expression d'**une opposition entre parties urbaine et rurale du bassin**, dans le cadre de laquelle s'exprime chez certains acteurs de l'amont le sentiment ou la crainte d'une iniquité de traitement et de moyens au sujet de l'environnement. Il peut aussi s'agir d'une façon d'exprimer plus globalement leur différence, voire leur défiance à l'égard de la domination de la puissance urbaine associée à l'agglomération. Quant au plus grand attentisme des acteurs de l'aval par rapport à la démarche, il peut être sous-tendu par une crainte de voir de nouvelles contraintes, s'ajouter à celles du SCOT du Grand Dijon, et/ou une moindre dépendance à l'égard des ressources en eau du bassin versant et/ou une moindre ambition patrimoniale à l'égard de milieux aquatiques plus dégradés. La question centrale est de savoir **jusqu'à quel niveau cette distinction est-elle tenable au regard des enjeux de cohérence à l'échelle du bassin versant ?** Et ceci d'autant plus que les mesures du SAGE devraient à terme concerner davantage, ou tout au moins différemment, les usages à l'aval qu'à l'amont.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Sur ce point, **il ne faut sans doute pas brusquer les choses.**

A l'intérieur du bassin

La structuration des syndicats de rivière constitue déjà une réelle avancée, qu'il va falloir éprouver dans la pratique. En revanche, cette question doit alimenter la réflexion stratégique sur le SAGE, en

s'interrogeant sur **sa capacité à unifier les enjeux sur l'ensemble du bassin**. De notre point de vue, **certaines différences actuelles entre amont et aval ne permettent pas d'aborder systématiquement les enjeux à l'échelle de bassin**. En effet, cela risquerait **d'obliger des acteurs de l'amont ou de l'aval à faire des efforts sur des enjeux qui n'en sont pas pour eux** et d'alimenter un ressentiment envers « l'autre partie du bassin ». « Chacun chez soi, mais solidaires dans l'adversité partagée » ou « Gérer ensemble ce que nous partageons et seuls ce que nous détenons » pourraient être des devises témoignant de l'esprit d'un rapprochement possible entre aval et amont, rural et urbain.

Au-delà du bassin

Si le territoire vécu des habitants de la Tille est largement tourné vers Dijon, c'est un élément partagé par toutes les parties du bassin. D'un point de vue strictement sociogéographique, **le territoire de solidarité économique et foncier se joue à l'échelle de la Couronne Dijonnaise**, transcendant les bassins versant de la Tille, de l'Ouche et de la Vouge³. Paradoxalement (au regard de cette description), l'animation de démarches de bassin versant fait le pont entre la Tille et ... la Bèze. Au regard d'autres critères (politique, identitaire, historique), cette situation s'explique. Mais, comme il est envisagé dans le point suivant, l'expansion de Dijon sur ses territoires périphériques la met au centre de la vie régionale. Le problème est cornélien. Si le territoire vécu est décrit à cette échelle, aucune organisation, ni celle de bassin Rhône Méditerranée⁴, ni territoriale (mis à part le département) ne l'incarne. Pourtant, alors que le territoire va devenir de plus en plus intégré à l'influence dijonnaise, il convient de mettre sur la table certains éléments d'organisation territoriale entre ces territoires pour garantir les ressources et l'identité de chacun des territoires par rapport à l'autre. Le SCOT a tenté cette synthèse, mais, en étant trop porté par Dijon et en se situant sans doute dans un contexte très précurseur, il s'est heurté à un refus de certains territoires, notamment celui de la Tille Amont. En tant que ressource disponible autour du foncier, l'eau est un élément qui a du sens à cette échelle. Doit-elle prendre à son compte une part de responsabilité dans le rapprochement sur certaines questions des acteurs de la couronne dijonnaise ? Nous pensons que oui, et qu'elle doit pouvoir être un espace où Dijon et la Tille se rencontrent, pour se parler et se dire qui ils sont.

Il nous paraît donc **intéressant que les acteurs, transcendant ces échelles** (le département, les districts de l'agence de l'eau) **lancent une dynamique** en travaillant à cette émergence **et à casser certaines frontières sectorielles**, à travers par exemple des journées de l'eau sur la Couronne Dijonnaise, en lien avec le Grand Dijon et d'autres bassins versants (Ouche, Vouge).

A un niveau plus local, la relation à Dijon devrait pouvoir rapprocher des enjeux émergeant à l'amont et déjà prégnant à l'aval, et notamment celui de l'expansion urbaine. Et si l'amont et l'aval doivent faire front ensemble, c'est dans la négociation de leur rôle face à Dijon.

⇒ **Voir également Enjeu 9**

9. Tenir compte de la montée en puissance du fait périurbain sur le bassin versant, bien qu'il dispose d'un statut différent suivant le lieu d'où on le regarde. En position d'interface, **la partie périurbaine tend ainsi à être associée à la partie urbaine** par les acteurs et les élus ruraux **et à la partie rurale** par les populations urbaines et périurbaines et dans une moindre mesure par les acteurs urbains. Pourtant **la croissance de ce phénomène tend à concerner de**

³ Certains usages envisagent d'ailleurs leurs problématiques à cette échelle, comme les carrières par exemple.

⁴ Voir hydrographique, puisque la Tille est sur le « district Saône Amont » et la Vouge et l'Ouche sont sur le « district Bassins viticoles de la Bourgogne au Beaujolais »

plus en plus l'ensemble du territoire en termes d'enjeux spécifiques, même si c'est dans une moindre mesure pour les parties situées les plus en amont. Ceci d'autant plus que certaines mesures d'encadrement de l'urbanisation du SCOT dijonnais devraient repousser cette pression sur les communes plus éloignées et moins encadrées sur ce plan. La question est de savoir si ce phénomène ne peut pas permettre de dépasser l'opposition urbain/rural, d'autant plus prégnante qu'elle se conjugue généralement avec la distinction amont/aval.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Faire s'affronter les effets de frontière pour mieux les briser

L'intérêt de cette question est de renouveler l'appréhension de l'utilité du futur SAGE sur le territoire. En effet, l'idée dominante qui circule à ce sujet est que contrairement au Contrat de rivière qui touche l'ensemble du bassin versant de façon équilibrée, le SAGE devrait avoir une portée plus importante et contraignante sur les usages de la partie aval/urbaine que sur celle de l'amont/rurale, car s'y exercent davantage de pressions sur l'eau et les milieux. La reconnaissance de l'importance actuelle et à venir du développement de l'aire périurbaine associée à Dijon, au regard de sa croissance à l'échelle globale du territoire, peut offrir une façon de sortir de cette opposition binaire et stérile, car mâtinée d'un jeu identitaire à l'amont, qui pourrait s'avérer constituer une menace pour la dynamique et la cohérence du SAGE. Cette optique prospective peut donner une utilité spécifique au SAGE et à ses prescriptions à l'amont, à condition de ne pas se limiter à la question des usages et pressions existantes, mais aussi à celles à venir. Elle peut également s'appuyer sur un échange entre amont et aval, en valorisant l'expérience acquise par les acteurs de l'aval auprès de ceux de l'amont, tout au moins au niveau de ses conséquences sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (qualité et quantité ressource, inondations, maintien de milieux fonctionnels,...). Sur un plan plus politique, face à la crainte sensible d'élus de l'amont de voir leurs pairs de l'aval et du Grand Dijon, plus concernés par le SAGE, prendre la main sur la démarche et aboutir à une certaine marginalisation de l'amont, historiquement moteur, cette mise en avant des zones intermédiaires peut également offrir un modus vivendi original. Dans un souci d'équilibre, l'expérience des acteurs de l'amont en matière de préservation des milieux devra être valorisée en retour.

⇒ **Voir également Enjeu 8**

10. Cette croissance et évolution rapides du territoire donne également le statut d'enjeu aux liens et à la cohérence de la démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques avec les autres démarches de planification et d'aménagement (notamment SCOT de l'agglomération, Pays Seine et Tille et Plaine de Saône Vingeanne, EPCI). La mise en œuvre de ces démarches et de leurs projets peuvent avoir des impacts positifs ou négatifs significatifs sur la gestion de la ressource (quantité et qualité) et des milieux aquatiques.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

SCOT en périphérie = développement du territoire de la Tille peu protégé

Sur les bassins versants marqués par une croissance démographique et de l'urbanisation importante, comme celui de la Tille, la question des liens entre démarches de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et démarches d'aménagement ou de développement du territoire est clairement stratégique.

De notre point de vue, une des problématiques majeures sur la Tille est que les démarches en cours ne s'inscrivent pas dans les mêmes logiques et ne portent pas nécessairement le même type d'ambitions. Si le SCoT tend à planifier le développement de l'agglomération et l'urbanisation de son périmètre et tient semble-t-il d'ores et déjà compte de ces enjeux dans le cadre des mesures adoptées, les Pays et les EPCI agissent essentiellement dans une optique de développement durable des territoires ruraux, associant approches économiques, sociales et environnementales. Du point de vue de l'intégration des dimensions eaux et milieux au sein de ces démarches, les priorités ne sont donc pas identiques. Ce qui n'empêche pas que doivent être définis pour chacune d'elles les niveaux d'échanges, de coordination politique et technique à mettre en œuvre.

Concernant le SCoT, la priorité consiste dans un premier temps à comprendre dans quelle mesure l'eau et les milieux aquatiques sont effectivement pris en compte dans le cadre de ses prescriptions, au regard de ces enjeux thématiques. Si des manques patents apparaissent, il faut ensuite s'interroger sur la meilleure manière de les compléter. Pratiquement, ce type de coopération exige de tisser des liens à différents niveaux et de définir les modalités d'une coopération au long cours, en distinguant sans doute :

- Un niveau technique portant notamment sur l'échange d'informations et d'expertises entre techniciens ;
- Un niveau politique portant sur les relations entre élus en charge des différentes démarches avec par exemple la création de sièges réservés aux présidents de ces démarches dans chacune de leurs assemblées ;
- Un niveau formel pouvant par exemple prendre la forme d'une convention cadre ou mieux de coopération précisant les attentes et les apports mutuels de chacune des parties.

Concernant les Pays et les EPCI, l'enjeu pourrait être d'étudier la possibilité d'étudier leurs besoins et leurs intérêts d'une plus grande prise en compte de l'eau et des milieux dans leurs projets. Il peut s'agir de mettre à leur disposition des connaissances, qui peuvent orienter leurs choix mais également d'alimenter des projets de valorisation de l'eau et des milieux.

Une histoire

Se superposant en majeure partie avec le périmètre d'un SCoT, ce bassin versant des Alpes est caractérisé par une forte urbanisation, estimée trois fois plus rapide que celle de sa population entre les années 70 et 2000. Approuvé en 2005, ce SCoT devait être l'objet d'une révision au début des années 2010, en lien notamment avec les orientations du Grenelle de l'environnement. Par ailleurs, le territoire était riche d'autres initiatives de développement (Contrat d'agglomération, PNR, Réserve naturelle régionale, ...). Suite à la mise en place d'un premier contrat de rivière et à une étude bilan et perspectives, à peu de choses près basé sur le même tempo que la révision de SCoT, le bassin versant souhaitait se positionner pour l'avenir, suite à la mise en place d'un premier contrat de rivière et à une étude bilan et perspectives. Si l'hypothèse de mettre en œuvre un second contrat paraissait évidente aux acteurs locaux, les enjeux de ce territoire posaient la question de l'intérêt d'une démarche planificatrice plus exigeante, notamment pour prendre en compte de nouveaux enjeux, demeurés secondaires à l'époque du premier contrat, parmi lesquels :

- des enjeux faisant référence au respect de la réglementation au sens large ou au besoin d'acter des modalités de gestion (ex : Contrôle des rejets et pollutions par temps sec ou de pluie, des prélèvements et forages privés, des constructions et aménagements en zones inondables, protocoles de gestion de crise sécheresse ou de certaines ressources ou de certains milieux sensibles du point de vue quantitatif, ...) ;

- des enjeux propres aux liens entre procédures Eau, Urbanisme et Aménagement du territoire (ex : Anticipation des impacts des nouveaux rejets domestiques, des besoins en eau et prélèvements associés, protection des zones d'expansion de crues et humides d'intérêt écologique ou fonctionnel, ...)

Dans cette perspective, la réflexion stratégique locale a permis de dégager deux options avec soit un SAGE associé au contrat de bassin, soit une articulation et des relais forts entre démarches existantes de planification et de gestion (Contrat de bassin – SCoT – autres outils sectoriels). La première avait pour principal intérêt d'assurer les partenaires de la démarche de bassin versant de se saisir explicitement et collectivement de l'ensemble des enjeux ne renvoyant pas à des programmes d'actions opérationnels. Elle souffrait en revanche d'un déficit de volonté politique locale à son égard, car elle était jugée lourde et complexe et ne paraissait défendue que par des partenaires extra-locaux. Face à ce déficit de consensus, la seconde option a paru constituer une voie alternative ou intermédiaire à ne pas négliger. Son intérêt était de tenir compte et de chercher à valoriser les démarches et dynamiques existantes, tout en exigeant que celles-ci avancent et que des cadres de coopération tangibles entre structures porteuses soient mis en place. Jugée finalement comme n'étant pas un « scénario par défaut », c'est finalement cette option qui a bénéficié des suffrages des acteurs locaux, sachant que ceux-ci se sont engagés à porter une attention particulière à cette façon novatrice de créer des synergies entre Eau et Aménagement du territoire.

3.3 L'eau et les milieux aquatiques

3.3.1 Enjeux autour des questions de connaissance et des controverses techniques et sociales

Nota : ce chapitre ne traite pas de l'ensemble des problématiques de gestion de l'eau et des milieux, mais priorise les questions donnant lieu à des enjeux sociaux spécifiques.

11. Les acteurs et les habitants ne partagent pas la même vision du Bon Etat des milieux aquatiques, notamment sur des questions physiques et morphologiques. Ces différences sont essentiellement liées à l'existence d'expertises d'usage différentes, fondées sur des connaissances et surtout des pratiques historiques différentes. Par exemple, on note dans le monde agricole la prégnance de représentations positivant les pratiques d'entretien et de rectification des cours d'eau renvoyant aux années 60/70, alors que les autres acteurs et habitants originaires du territoire tendent à en dénoncer les méfaits. Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs et d'habitants témoignent d'un déficit de représentations et de connaissances, leur permettant de susciter leur intérêt et d'accorder de la valeur à ces questions. Il s'agit en conséquence de **faciliter la construction d'une vision globale et partagée de ce Bon Etat.**

Eléments de réflexion stratégique et tactique

Deux scénarios paraissent pouvoir être envisagés, avec d'une part une construction préalable à la démarche ou « à petits pas » de premières actions de terrain, associées à cette thématique :

Construction d'une vision	Préalable	« A petits pas »
----------------------------------	------------------	-------------------------

<i>commune</i>		
Description	<i>La démarche met en œuvre une démarche préalable de construction d'une vision commune avant d'entamer la réalisation d'actions de terrain</i>	<i>La démarche valorise la mise en œuvre de premières actions de terrain par la mise en place de « scènes » locales de concertation et en assure la promotion plus largement à l'échelle du bassin versant</i>
Intérêts	<i>Démarche offrant la perspective de disposer d'une base globale d'accord avant d'entamer les opérations de terrain et légitimant les orientations de celles-ci à l'échelle du territoire</i>	<i>Démarche reconnaissant la complexité de la thématique et visant à la construction progressive d'un consensus incarné à l'échelle du bassin versant Reconnaissance d'emblée de la nécessité de créer des « scènes de concertation » à l'échelle de chaque projet</i>
Questions et limites	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre et modalités de cette concertation ? - Ce travail n'a-t-il pas déjà été entamé dans le cadre de l'étude préalable sur les cours d'eau ? Jusqu'où a-t-il permis de construire un consensus entre acteurs ? - Risque de se situer dans une démarche théorique et descendante et freins associés au niveau des acteurs locaux - Risque de ne jamais aboutir au niveau de l'action - Capacités des différents groupes d'acteurs associés au niveau d'une « scène » globale d'échange à relayer la sensibilisation auprès des usagers de terrain - N'empêche pas la nécessité de devoir mettre en place des « scènes » de concertation par projet par la suite 	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessité de choisir initialement des projets caractérisés par des conditions favorables en termes d'acceptabilité sociale - Investissement en animation d'emblée important - Quid si les projets de terrain bloquent ? - Nécessité de mettre en place une promotion active à l'échelle du bassin à propos des premiers projets réalisés ou en cours et de mettre en valeur les usagers engagés ? - Blocage de la part des représentants des différents types d'usagers qui peuvent se sentir marginalisés ?
Recommandations de l'équipe d'étude	<i>Stratégie non souhaitable sur ce thème complexe en termes d'acceptabilité sociale de la part des usagers concernés. Les positions globales de principe risquent de créer davantage de blocages que de lever de freins.</i>	<i>Stratégie inductive partant du particulier pour monter progressivement en généralité, permettant aux usagers d'accéder/contribuer progressivement à une vision commune. A retenir en priorité.</i>

12. Des controverses d'ordre technique empêchent les acteurs de discuter sereinement les actions et efforts de chacun parmi lesquelles :

- Des questions autour **des effets de la pression de l'urbanisation sur la ressource et les milieux** et de l'équité des efforts respectifs des mondes urbain et rural dans ce cadre. Ces questions concernent notamment :
 - ◆ **Quantité et débit associés aux rejets concentrés du pluvial urbain ;**
 - ◆ **Qualité associée aux rejets de STEP ou de zones artificialisées ;**
 - ◆ **Urbanisation et constructions en zones exposées**, augmentant les facteurs de risques et la nécessité d'un renouvellement de la gestion des flux, pouvant affecter les zones rurales et agricoles en amont (création de zones d'expansion de crues, reméandrement des cours d'eau destiné à ralentir les flux,....)

- Des questions de **compréhension du fonctionnement « naturel » des cours d'eau** et finalement sur ce qu'est un cours d'eau (pourquoi ce fossé est classé en cours d'eau... ?)
- **Des questions autour de la relation entre nappes, étiages et débits des cours d'eau**, en lien notamment avec les gravières et les curages des cours d'eau sur l'abaissement des lits et le rôle des ouvrages qui pour certains permettraient de maintenir des niveaux des cours d'eau.
- Des questions sur **la cohérence et la responsabilité de la gestion des ouvrages sur les cours d'eau** dans un contexte socialement dégradé (nouveaux propriétaires, absence ou changement des priorités de gestion des ouvrages, déficit de règles et de coordination).
- Quelques questions sur **le rôle de régulation des zones humides et autres milieux aquatiques**, même si ces milieux restent faiblement appréhendés.
- Des questions autour de **l'incertitude sur les sources et la nature des pollutions à l'amont** en lien avec des questions sur le fonctionnement des flux au sein des zones karstiques.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

*Une controverse technique est toujours l'objet d'un positionnement politique. Les acteurs, n'ayant pas d'intérêt franc à aller dans une direction saisissent rapidement l'utilité d'une controverse sur les connaissances, qui brouille vite les cartes sur la manière d'arriver à la meilleure décision politique. Surtout, le recours à la controverse fait obstacle aux discours techniciens des porteurs de projets et les renvoie dos à leurs propres techniques de passage en force. Les arroseurs se retrouvent ainsi arrosés. Dans un cadre controversé, il est possible de **recourir à des tiers experts** et d'utiliser différents ressorts :*

1. la **transparence totale sur les méthodes d'explicitation**, sinon les constats et résultats resteront toujours entachés de suspicions ;
2. **l'hybridation des expertises d'usages et des expertises « savantes »** ;
3. le positionnement du porteur de projet **comme un traducteur** entre le tiers expert et les acteurs ou facilitateur/médiateur entre deux visions.

*Dans tous les cas, il est nécessaire de **remettre à plat tous les éléments de la controverse**. Rien ne sert de passer outre si (1) le pouvoir de gestion effective n'est pas entre les mains du porteur et/ou (2) l'acteur porteur n'a pas le pouvoir de forcer à un changement de comportement (réglementation + pouvoir de police).*

3.4 La gouvernance

3.4.1 Enjeux autour de l'articulation globale entre Contrat de bassin versant et SAGE

13. **Une démarche de gestion de l'eau et des milieux sur la Tille en devenir offrant de la marge pour penser cette articulation.** Prévu pour être signé courant 2011, le **contrat de rivière constitue une avancée notable. La fusion amont et aval des syndicats de rivière** offre a priori aux collectivités et aux partenaires des outils plus adaptés à une gestion ambitieuse et cohérente des milieux aquatiques. Cependant, la mise en place quasi concomitante d'un SAGE

(imposé au bassin versant par l'Etat), dont l'élaboration proprement dite devrait débuter cette année, amène à considérer que **l'articulation entre ces procédures territoriales de gestion constitue un enjeu en soi**, avec à la clef des questions telles que : Comment permettre aux acteurs du territoire d'appréhender leurs distinctions et complémentarités ? Comment développer opérationnellement les synergies entre elles, notamment en envisageant un dispositif de gouvernance adapté ?

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Une des premières réponses à cet enjeu constitue sans doute à **clarifier les termes, en distinguant projet et procédures**. Ce qui peut revenir à considérer que sur le bassin versant de la Tille, on est aujourd'hui en présence d'une démarche de gestion globale et concertée de l'eau et des milieux aquatiques servie par **deux procédures complémentaires** : un Contrat de rivière et un SAGE. En revanche, **on évitera de recourir à l'image classique du Contrat de rivière comme étant « le bras armé » du SAGE**, à la fois parce que le Contrat est premier dans le temps et que cette image tend à laisser penser que le SAGE ne concerne pas le champ de l'action.

Un second point à aborder est celui des **instances de gouvernance de la démarche**. Classiquement, au contrat de rivière, son **comité de rivière** et au SAGE, sa **commission locale de l'eau (CLE)**. Mais alors quid de la démarche globale et comment assurer la cohérence entre ces procédures de façon suffisamment transparente, sachant qu'elles associent à peu de choses près les mêmes acteurs ? Comment également ne pas étancher la maigre disponibilité de ces acteurs, en multipliant les temps de rencontre ? En retour, comment réussir à distinguer leurs spécificités, en termes d'objets et de missions que de modalités de fonctionnement ? Autant de questions qui amènent à **distinguer (i) la période d'élaboration des procédures**, dans le cadre de laquelle chaque instance peut mériter **d'être réunie indépendamment de l'autre** pour prendre les décisions qui la concernent, de **(ii) leur période de mise en œuvre**, où leur organisation annuelle ou bisannuelle pourrait être conçue **sur un même laps de temps**. A condition de trouver les moyens de distinguer le temps du comité de rivière et de celui de la CLE, par une pause ou un élément symbolique.

La troisième question concerne le niveau de distinction/relation entre le comité technique du contrat de rivière, en charge de la programmation et qui associe généralement les animateurs de la démarche aux partenaires techniques et financiers, et le bureau de la CLE, qui suit la mise en œuvre du SAGE et doit associer des représentants des différents collèges présents de la CLE. Sur ce point, les rôles et les pouvoirs de ces deux instances sont suffisamment différents

Ces interrogations relatives aux instances seront également déterminées et impactées par le scénario retenu pour leur présidence. Cas le plus classique sur des procédures portant sur un même périmètre d'intervention, **une présidence unique de la CLE et du comité de rivière** simplifierait sans doute les choses en termes d'organisation, de cohérence et de lisibilité. Mais le diagnostic conduit sur la Tille permet de penser **qu'une présidence distincte** aurait des avantages spécifiques, en permettant d'associer un élu de l'amont (d'ores et déjà à la tête du comité de rivière) et un élu de l'aval (partie a priori plus concernée par les mesures du SAGE). **Dans ce cas, la coordination entre ces deux responsables est essentielle** et il semble qu'ad minima, le président du comité de rivière doive être membre du bureau de la CLE.

Cette nécessité de coordination de la démarche d'ensemble appelle également une réflexion sur la structuration de l'équipe d'animation. Aujourd'hui, chaque procédure dispose d'un animateur propre, sachant que l'animatrice du contrat de rivière est également chargée d'un contrat de rivière situé sur un territoire contigu. Cette configuration ne paraît pas forcément la plus favorable à une cohérence et

lisibilité d'ensemble de la démarche, car **attacher l'animation aux procédures tend à les survaloriser**. Une autre façon d'envisager cette configuration pourrait être **d'attacher les animateurs à des problématiques prioritaires**. L'investissement marqué du contrat de rivière sur la maîtrise des pollutions et la protection/restauration des milieux aquatiques pourrait justifier de dédier à son animatrice les volets qualité de l'eau et des milieux. L'animateur du SAGE pourrait pour sa part se consacrer en priorité aux questions relatives à la disponibilité de la ressource en eau et aux liens entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, volets prioritaires du SAGE. Pour ne pas négliger les recoupements évidents entre ces thématiques, l'animation devra cependant fonctionner en équipe (à ce titre voir enjeu 3).

Une histoire

Sur ce bassin versant des Préalpes doté d'un SAGE et d'un Contrat de rivière, CLE et Comité de rivière ont rapidement été regroupés dans le cadre d'une seule instance : la CLE. De même, le bureau de la CLE et le comité technique du Contrat, chevilles ouvrières de ces instances politiques se sont trouvés associées.

Cette configuration répondait explicitement dès l'origine au souci de garantir une approche globale sur l'ensemble du bassin et sur tous les thèmes traités, à la conception du contrat de rivière comme outil de mise en œuvre du SAGE et à la mise en place d'un observatoire unique de la rivière. Lors de l'évaluation de ces procédures, il est apparu qu'un certain nombre d'acteurs considérait que cette configuration était facteur de cohérence, de lisibilité et d'efficacité. Pour les porteurs de ces démarches, il s'agissait d'un choix pragmatique, tenant compte de leur souci de faciliter la prise de décision, de leur volonté de réduire les lieux et les circuits de production et d'échange d'informations, pour une meilleure fonctionnalité et une plus grande transparence et du manque global de disponibilité des acteurs, pour être présents dans des instances trop nombreuses. Aussi, la plupart des membres du bureau de la CLE reconnaissent que cette organisation est source d'efficacité dans la prise de décision opérationnelle, notamment au stade d'élaboration des procédures.

A contrario, certains acteurs remarquaient qu'en vitesse de croisière le bureau de la CLE avait vu progressivement réduit sa fonction de lieu de concertation lié au SAGE, pour se préoccuper en priorité de la programmation liée au contrat de rivière. Ils attribuaient cette évolution notamment à la charge croissante du suivi de la programmation du contrat de rivière dans les ordres du jour et à la personnalité consensuelle du président du bureau de la CLE. Mais c'est sans doute la nature hybride du bureau de la CLE qui posait question. La présence d'élus a permis d'en faire une instance décisionnelle, tout en centrant ses débats sur une approche essentiellement technique, liée à la forte présence de techniciens. Celle d'autres acteurs intéressés a été trop ponctuelle pour en faire un lieu de débat local et la plupart des acteurs rencontrés, hormis ceux du monde agricole, la considéraient comme une instance située assez loin du territoire et de ses acteurs. Ainsi, certains débats davantage liés à l'optique du SAGE et jugés souhaitables, n'ont pas forcément eu lieu dans ce cadre. Certains acteurs se demandant d'ailleurs si ces débats avaient lieu avant ou après la tenue du bureau de la CLE et dans quel cadre...

14. Pour envisager répondre aux questions précédentes, il paraît nécessaire de s'intéresser au futur SAGE, principale inconnue de cette équation. Dans cette optique, il semble utile de **préciser le niveau d'ambition prêté au SAGE Tille**, tout en considérant que cette

définition se fera à proprement parler « chemin faisant », c'est à dire au cours du processus exigeant de son élaboration.

Eléments de réflexion stratégique et tactique

Avant la loi de 2006, qui a participé au renforcement du pouvoir et du poids des SAGE, ces outils constituaient souvent des plateformes actant la volonté des acteurs associés de coopérer ensemble suivant des objectifs partagés. Leur portée réglementaire croissante dans un contexte marqué par l'avènement de la DCE amène sans doute à devoir les envisager différemment. Dans cette optique, 3 options sont proposées ici :

	SAGE « Plateforme locale »	SAGE « Eau et Milieux »	SAGE « Territoire »
Ambition principale	Créer les conditions d'une dynamique locale autour de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques	Prioriser les milieux aquatiques et leur fonctionnalité	Contribuer aux orientations du développement des territoires
Atouts	<ul style="list-style-type: none"> - Une optique modeste et pragmatique facilitant l'acceptation du SAGE au niveau local - Un choix quand la dynamique existante dans gestion EMA n'est pas en contradiction avec des enjeux stratégiques pour le territoire - Un statu quo entre les acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Une optique conforme aux priorités de la DCE, répondant aux attentes des partenaires techniques et financiers (appui potentiels) - Une réappropriation par le SAGE de ce qu'est le bon état écologique - Une ambition potentiellement motivante nécessitant de fortes implications et un chef d'orchestre 	<ul style="list-style-type: none"> - Une optique ambitieuse en adéquation avec les enjeux d'un territoire en développement - Une posture politique donnant valeur d'enjeu territorial au SAGE et des implications sur des éléments annexes (foncier, urbanisme, identité territoriale) - Une maîtrise forte des enjeux impactant la ressource
Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Une difficulté à dégager des priorités et une logique possible de « consensus mou » - Une démarche pas suffisamment marquée pour faire évoluer le territoire et les gestionnaires - Une ambition trop réduite aux yeux des partenaires techniques et financiers - Un déficit de vision qui privilégie la continuité plutôt que la rupture 	<ul style="list-style-type: none"> - Une démarche tournée vers une planification efficace mais justifiée par un argumentaire qui peut être taxé de technocratique (technique, descendant, centralisé) - Un portage politique peu aisé qui nécessite un fort investissement et la révélation d'un chef d'orchestre - Des incertitudes quant aux résultats qui se heurtent à la complexité écosystémique 	<ul style="list-style-type: none"> - Une démarche qui prendra une tournure encore plus politique et potentiellement très conflictuelle, avec des enjeux très forts pour cause de forte visibilité sur le territoire (peut être un atout aussi) - La nécessité d'avoir une image claire d'où le territoire vient et où il veut aller et du système politique et institutionnel actuel, fondé sur un projet politique global et une « doctrine » - Le besoin de l'émergence d'un porteur de projet ayant voix dans des arènes plus larges que celle de l'eau qui soit capable d'être force de proposition

<p>Regard de l'équipe d'étude</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Une option qui a le mérite de ne pas « se mentir à elle-même » sur une ambition démesurée au regard (i) des forces actuellement révélées pour porter les décisions et (ii) d'une ambition historique plus tournée vers le statu quo que vers la considération de l'eau comme un objet stratégique - Au vu des déficits hydriques et des enjeux autour de l'urbanisation, l'équipe d'étude estime que ce scénario n'est pas à la hauteur des enjeux que connaît le territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une option qui demande qu'un porteur décidé, engagé et légitime politiquement se révèle - Une option qui implique des enjeux de négociation complexe avec (1) l'Etat (négocier le programme de mesure) (2) les agriculteurs et certains barragistes - Des ressources et appuis extérieurs plus facilement mobilisable permettant de continuer dans la logique actuelle de prise en charge des financements par l'extérieur - Une ambition qui n'est pas présente historiquement 	<ul style="list-style-type: none"> - Cette option à l'intérêt de replacer l'eau et les milieux aquatiques au centre de la politique locale, comme véritable ressource. Cette ressource semblant manquer, ce n'est que justice de lui attribuer un caractère stratégique. - La question de l'eau permet d'aiguillonner le(s) territoire(s) et de potentiellement mettre sur la table et traiter des questionnements locaux prioritaires (expansion de Dijon, urbanisation non contrôlée, pression et explosion des prix du foncier agricole,...) - Encore faut-il avoir une vision claire du territoire voulu... L'amont semble disposer d'une unité de vision et de projet claire rendant cette option adéquate. L'aval doit en revanche clarifier les choses et ses capacités d'engagement.
--	--	--	---

Bien que forcément réducteurs, ces trois types de SAGE sont évidemment des archétypes qui n'ont pas vraiment de sens concret si on ne les articule pas. Le SAGE pourrait par exemple connaître les hybridations suivantes pour un projet plus adapté à la Tille :

- Un SAGE dans une continuité un peu dynamisée (intégration un peu obligée du socle réglementaire obligatoire) ;
- Un SAGE « protection de la ressource » qui assure une réserve et une gestion globale de la ressource pour l'avenir et limite l'expansion économique et urbaine en fonction de cette ressource limitée ;
- Un SAGE « fonctionnalité des espaces » qui soit :
 - prône un développement économique et urbanistique fort et évacue les enjeux de ressource en eau et milieux, projetant une hausse de l'exploitation de la ressource ou la mobilisation de ressources externes au territoire et pouvant aller jusqu'à écarter l'idée de SAGE ;
 - équilibre les futures fonctions des espaces suivant ce qu'ils peuvent/veulent devenir en déterminant par exemple l'espace d'expansion urbaine, des espaces intermédiaires et des espaces ruraux, tout en garantissant la stabilité identitaire et traditionnelle de certains de ces espaces. L'eau joue ici comme un facteur limitant ou encadrant le développement et la négociation avec l'agglomération.
 - bloque le développement de Dijon sur le territoire de bassin versant afin de garder un patrimoine socio-identitaire correspondant aux cadres traditionnels et ruraux actuels, l'eau jouant comme facteur limitant l'expansion urbaine.

Ces hybridations peuvent se décliner à souhait et le cadre d'élaboration du SAGE être un laboratoire de développement d'une vision particulière du territoire.

Une histoire

Ce SAGE de première génération concerne une rivière du rebord méridional du massif central. Précurseur et déterminé par une forte logique d'autodétermination du territoire, il a participé à la définition de ce que pouvait être un tel outil. L'histoire qui suit doit donc être resituée dans ce contexte historique original. Fondé sur une concertation active et innovante, son ambition semble avoir été de donner au territoire un projet global en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Cette approche a abouti à un SAGE « généreux » au spectre très complet, comportant plus d'une centaine de mesures, souffrant cependant d'un manque de hiérarchisation et de précision quant à leurs modalités de mise en œuvre.

Il n'est pas contestable que l'ensemble des termes présentant les mesures du SAGE ont été pesés et soupesés dans le cadre de la concertation. Ainsi, « encadrer » ou « éviter » ne signifient pas « interdire ». Témoins des échanges qui ont ponctué l'élaboration du SAGE, ces mots se sont pourtant trouvés finalement « gravés dans le marbre du document SAGE ». Or, avec le temps et un déficit d'animation de la démarche, la mémoire et le sens de leur origine se sont progressivement estompés, laissant la place à certains « exégètes » d'en interpréter le sens. Pour cet exercice, les services de l'Etat en charge du respect de la réglementation se sont nécessairement situés en première ligne. Avec un bonheur variable, suivant les thèmes et les mesures.

Mais de façon plus fondamentale, c'est la philosophie réglementaire du SAGE qui est en question. Les promoteurs du SAGE paraissent avoir défendu une vision relevant plutôt d'une forme de droit conventionnel, s'apparentant à la « Common law » anglo-saxonne et autorisant dans un cadre formel des régulations et adaptations à l'évolution de son contexte d'application. Or cette conception s'avère en contradiction avec la culture juridique française, régaliennne et très codifiée. C'est pourquoi la lecture de certaines mesures donnera lieu à des divergences entre acteurs locaux et agents des services réglementaires, voire au refus dans certains cas de tenir compte de ces « règles locales », considérant que la loi doit être la même pour tous à l'échelle nationale.

In fine, de nombreuses mesures envisagées n'ont connu que très peu de résonance opérationnelle, comme par exemple le contrôle des rejets directs sur la principale agglomération du bassin, la définition d'objectifs de qualité pour les eaux souterraines associée à des mesures d'évitement des pollutions, la priorisation des procédures de protection des captages, l'inventaire des prélèvements sur la partie médiane du bassin et la régularisation des dossiers associés, la traduction réglementaire dans les PLU et le conseil aux projets d'urbanisme dans ou influençant les zones inondables ou encore les recommandations concernant la reconstitution des champs d'expansion des crues, ...

Si l'approche et la conception initiale du SAGE paraissent pertinentes (aucune question clef n'est occultée) et potentiellement cohérentes (des pistes de réponses sont évoquées). C'est la transformation de l'essai lors de la mise en œuvre du SAGE qui paraît être ici en cause. Sous le coup d'un déficit d'animation, la CLE a perdu son rôle régulateur indispensable au suivi de sa mise en œuvre. En effet, l'effort de concertation et de régulation, qui imprime généralement l'élaboration, ne peut s'arrêter à la porte de leur mise en œuvre. Des orientations et des mesures restent nécessairement à préciser et des événements imprévus, notamment d'origine naturelle, peuvent advenir (sécheresse, crues par exemple) et appeler de nouveaux temps de concertation et de décision. Enfin, c'est sous les auspices de la CLE que les règles et mesures édictées doivent être testées, éprouvées, confirmées, voire adaptées.

3.4.2 Enjeux autour de la complémentarité et la subsidiarité entre échelles d'approche et de travail dans la mise en œuvre locale

15. Une crainte patente des usagers/gestionnaires locaux de voir apparaître une fracture technocratique et une perte de proximité en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Cette crainte s'exprime en lien avec la professionnalisation attendue des syndicats de rivière et au poids des injonctions liées notamment à DCE. Certains gestionnaires et usagers émettent ainsi le besoin de disposer d'espaces décentralisés de gestion plus proches de la mise en œuvre des actions, où ils pourront tenir « leur place », c'est-à-dire faire remonter des attentes en matière de gestion, donner leur avis sur certaines actions, contribuer à certaines décisions opérationnelles et participer à leur suivi.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Il semble que cette préoccupation soit exprimée autour de différents objets, qu'il convient de distinguer avant : (i) l'éloignement physique de la décision, (ii) des logiques décisionnelles déconnectées des intérêts locaux, (iii) des objets de gestion différents méritant des régimes différents.

*La création d'une instance de bassin déplace indéniablement les espaces décisionnels existants, en écartant certains décisionnaires, en noyant les décisions autrefois unilatérales dans un collectif ayant des logiques légèrement différentes dues, notamment à ce changement d'échelle géographique et collective. Ceux qui refusent totalement ce déplacement devront réussir à argumenter autour du fait que l'eau, en tant que bien public, ne connaît aucune **solidarité à l'échelle de bassin**. Dès lors que cette solidarité est acceptée, il est difficile de remettre en cause la création d'un collectif de gestion solidaire à cette échelle. L'éloignement est donc un mal nécessaire qu'il convient d'accepter tant du point de vue des porteurs de projets que des gestionnaires locaux, les uns et les autres devant comprendre les compromis permettant de légitimer dans le temps cette nouvelle échelle. Ces compromis portent en partie sur la création des principes intermédiaires suivants :*

*- **Représenter les intérêts locaux** : cette question a été en partie réglée par la négociation et la décision de ne pas créer de syndicat unique et de conserver un syndicat à l'amont et un l'aval. Le maintien d'une représentation interne correspondant aux cours d'eau et aux anciens syndicats fusionnés en leur sein offre une continuité de cette logique à une échelle plus locale. Ces principes doivent être gardés dans le SAGE, au moins pendant les premières années, les caractéristiques territoriales et identitaires différenciant encore fortement l'amont et l'aval, voire les différents cours d'eau. Ce processus de réunion à l'échelle de bassin pourra déboucher par la suite sur une unification « politique » complète des syndicats tout en distinguant les enjeux associés à des espaces qui ne sont pas les mêmes.*

*- **Faire vivre la communication entre les échelles** : Au-delà des considérations institutionnelles, le lien humain entre les instances de bassin et les instances amont et aval devra se construire pour garantir une souplesse de fonctionnement et une compréhension mutuelle rapide, réactive. Il faudra que les acteurs se sentent en mesure de décrocher leur téléphone, de franchir les barrières géographiques implicites pour se rencontrer souvent. C'est au porteur du projet d'instaurer cette dynamique, ces liens interpersonnels. Cet élément « humain » devra donner l'image d'une organisation non technocratique, qui est capable de comprendre, de négocier et parfois de lâcher du lest...*

*- **Différencier programmation d'intérêt de bassin et gestion d'entretien local** : Un enjeu fortement exprimé réside dans le fait que l'Etat et la réglementation ont dépossédé les acteurs et les instances*

locales de leur pouvoir de gestion du petit entretien de rivière. Ces dispositions, si on peut les comprendre au titre de l'intérêt public, connaissent deux effets pervers : un abandon total de l'entretien par les locaux et un état écologique et social qui se dégrade dans les faits, et par ailleurs, une déconnexion culturelle et cognitive qui s'instaure entre pressions locales sur la ressource et impact sur celle-ci. Il paraît intéressant d'instaurer des règles de gestion du petit entretien et garantir une capacité de réaction par les locaux sans que des lourdeurs et délais administratifs viennent entacher la potentielle efficacité des besoins d'entretien.

- **Besoin d'une instance supérieure qui puisse trancher** : le niveau local, bien qu'il soit historiquement organisé en collectif, n'est pas épargné par des conflits locaux autour de la gestion de l'eau et peut être à l'origine de décisions incohérentes du point de vue d'une échelle plus large. Que ce soit lors de la mise en place des programmes d'actions ou des prérogatives de gestion locale (entretien, etc.), l'organisme de bassin pourra trancher, débloquer et faciliter la vie locale des gestionnaires d'eau (en aval ou amont, à l'échelle des commissions géographiques). Pour la gestion dévolue au local, il faudra déterminer si cela se fera en auto-saisine, sur la demande des locaux en conflits ou suivant ces deux modalités.

Une histoire

Il n'est pas toujours SAGE de tout vouloir gouverner. C'est à la frontière du grand Est de la France, que cette nappe gigantesque connaît un sort malheureux ; son état qualitatif et quantitatif étant toujours en perpétuelle dégradation. Cette nappe, grande comme un département, s'est vu appliquée un SAGE sur l'ensemble de son périmètre. La CLE du SAGE réunissait des représentants d'acteurs, de gestionnaires et d'usagers, bien loin des contraintes du terrain. En assemblée, ils ne distinguèrent pas ou peu les différences géographiques, identitaires et techniques des différents territoires devant respecter les règles qu'ils étaient en train d'édicter. Les acteurs locaux et notamment les agriculteurs ne reprirent pas à leur compte ces grandes règles, de toute façon inapplicables dans leur contexte particulier. Sans police pour faire respecter ses règles, considérées comme injustes localement, le SAGE devint un grand document mort-né ...

Constituer une assemblée à la même échelle que la nappe est une riche idée pour constituer une communauté de solidarité autour de la ressource à partager et protéger. Mais à trop vouloir centraliser et unifier, les propositions se sont trouvées inadaptées. Il aurait sans doute été plus logique et efficace de se donner de larges principes en horizons lointains à cette échelle lointaine du terrain et des pratiques, et d'animer plus localement des échanges sur ces nécessités et trouver des moyens adaptés aux spécificités pour y remédier.

16. Fondé sur les mêmes craintes que l'enjeu précédent, se pose **la question de l'acceptation locale de mesures pouvant impacter fortement les usages en présence**. L'enjeu est ici de préciser les conditions d'acceptation locale de consensus élaborés à un niveau supérieur.

Éléments de réflexion stratégique et tactique

La démarche nécessite sans doute de **mettre en œuvre des négociations locales spécifiques pour la mise en œuvre des « gros projets »** et garantir ainsi une adhésion en leur faveur, notamment au travers de la prise en compte de fonctions plus larges que les fonctions « eaux et milieux aquatiques ». Sont ici concernées les actions impactant les usages de gestionnaires directs ou indirects de l'eau ou

des milieux. Les projets de restauration de cours d'eau ou de création de zones d'expansion de crues en offrent de bonnes illustrations. Impactant généralement des usages sans rapport direct avec les milieux aquatiques (foncier, aménagement,...), leur mise en œuvre ne peut que rarement se justifier au seul titre d'un accord global à l'échelle du bassin versant.

Sans la mise en place de ces scènes de concertation locale, ils risquent d'être confrontés à de nombreux facteurs de blocage. En retour, la création d'espaces locaux de négociation créera peut-être un besoin de revenir à une échelle supra territoriale en cas de blocage local (travail avec des instances internes d'arbitrage ou d'appui, fédération, etc.) et dans tous les cas pour garantir une cohérence d'ensemble de ces actions.

⇒ **Voir à ce titre Enjeux 4 et 13**

Une histoire

Ce programme d'aménagement de l'espace rural du Nord Est de la France est porté par le Conseil Général. Il fonctionne comme les SAGE et contrat de rivière, avec une négociation/concertation à l'échelle des intercommunalités pour déterminer des projets et règles locales.

Sur les coteaux des Vosges, ce plan de la communauté de communes de K. a trouvé un bel écho politique au niveau local. Les réunions, portées par le maire du plus gros bourg ont vu un élan volontariste se créer parmi les politiques, la population et les représentants agricoles et associatifs. Un projet en particulier a associé développement touristique, transport doux et bandes enherbées. Il s'agissait pour la communauté de communes d'aménager les chemins de terres entre les vignes et les cultures de la plaine en pistes cyclables. Pour une meilleure visibilité pour les cyclistes, mais également pour la qualité de l'eau, les représentants des agriculteurs avaient acceptés de reculer leurs cultures d'un mètre cinquante en bordure de parcelle bordant la piste et de transformer cet espace en « bandes enherbées ». Ce projet accepté de tous les représentants pendant la réunion constituait un succès que les acteurs à la table ne tardaient pas à se féliciter.

Mais, localement, le projet ne connut pas le succès escompté. Les agriculteurs locaux ne se considérant pas liés par leurs représentants, ils houspillèrent le porteur de projet pensant être rendu en pays déjà conquis. De cet échec, nous pourrions retenir ceci. Nul représentant n'est gestionnaire, et à mesure que l'eau coule, c'est à la source que l'on détermine son cours quelle qu'en soit la taille à son embouchure.

17. De manière générale, dans le cadre des nouvelles négociations sur des questions à la fois pratiques et de valeurs, les participants ont besoin **d'apprendre et comprendre comment fonctionne une concertation et une négociation** et quels éléments stratégiques ils peuvent développer dans la limite de ces outils et du contexte local (pour ne pas avoir de fausses attentes, pour ne pas être déçus et se retirer des projets et/ou de la démarche d'ensemble).

Éléments de réflexion stratégique et tactique

Les initiateurs « de concertation » ne se posent pratiquement jamais la question des compétences nécessaires pour que l'exercice de « rencontre, d'échange et de délibération » soit optimal. La plupart du temps les acteurs n'ont pas non plus complètement les compétences nécessaires tant du point de vue technique que psycho-politique. Il résulte des processus de concertation des frustrations qui

peuvent constituer par la suite des facteurs de blocage, certains acteurs refusant d'être de nouveau associés à des processus analogues.

Une formation pourrait être engagée auprès de tous les acteurs sur la négociation, avec des éléments théoriques permettant aux acteurs de se situer et des exercices de simulation pour qu'ils travaillent sur l'implicite qui guide leurs décisions. Néanmoins, il nous semble préférable que cet accompagnement soit en prise directe avec le terrain et ses réalités, que chaque acteur ou groupe d'acteur puisse être éclairé sur la situation générale et son positionnement à l'intérieur. C'est donc au sein même de la démarche en cours et autour de ses questions et enjeux que le processus de formation doit être envisagé.

Par ailleurs, la mise en place **d'un accompagnement tout au long du processus** doit reposer sur un acteur légitime en capacité « impartiale » de donner des conseils et peu impliqué dans les prises de position. **Certains animateurs de SAGE ou de contrat de rivière prennent cette position** (Ferroudji-Richard, 2008). Celle-ci nécessite néanmoins un positionnement particulier, neutre, représentant plus l'objet « eau en tant que bien public » que les usages qui lui sont associés, et peu technocratique, avec des moments dédiés à l'empathie et au développement de réponse aux problèmes rencontrés par les acteurs demandeurs ou ayant connu des problèmes lors des temps collectifs. Certains sociologues parlent ici de médiateur (Doidy, 2002) ou de traduction et transcodage (Lascoumes, 1996). Il est clair que les pêcheurs ont besoin de comprendre la portée limitée d'une négociation face à leurs espérances, que les agriculteurs ont besoin d'intégrer qu'il est possible de faire émerger d'une négociation des compensations pour répondre à des besoins connexes. Pour les élus ruraux, il peut s'agir de saisir que l'urbain s'imposera à eux s'ils refusent de penser qu'il est possible de s'entendre sur des rôles territoriaux plus clairs et transparents, et pour les élus urbains, qu'il y a besoin qu'ils soient représentés au sein d'une démarche à l'égard de laquelle ils apparaissent aujourd'hui peu engagés.

L'une et l'autre des propositions (formation et médiation) peuvent s'hybrider. A minima, les acteurs doivent avoir un temps de réflexion sur ce qu'ils sont en train de faire, quelle que soit la méthode employée. Par exemple, à la fin de chaque « temps », de chaque séquence, un moment d'évaluation sur ce qu'ils ont appris pourrait être mis en place.

En termes d'organisation, cela peut aussi exiger de distinguer au sein d'une cellule d'animation des fonctions techniques en charge de la mise en œuvre opérationnelle des projets et des fonctions socio-politiques, davantage tournées vers l'animation. A condition de disposer des ressources humaines pour le faire et de procéder clairement à ce partage de compétences...

Pour en savoir plus sur le positionnement et la démarche déontologique et sociologique des intervenants

L'écriture de cette note stratégique répond à une demande de l'Agence Rhône Méditerranée Corse d'investir le champ de la sociologie pour éclairer l'action publique autour des questions d'eau comme bien public. Comme explicité dans la note au lecteur ci-dessus, plusieurs documents intermédiaires ont guidé l'analyse générale, pour en arriver à une capacité stratégique de la situation sur le bassin versant de la Tille, en Côte d'Or. Mais qui dit « stratégie » dit « objectif à atteindre », qui dit objectif dit « point de vue », et qui dit « point de vue », dit pluralité et diversité. En tant qu'expert, les sociologues interviennent autour de « points de vue » aussi divers soient-ils. Aucun n'est illégitime. Ils sont et doivent être étudiés, explicités et compris. Produire un document stratégique autour des enjeux sur le bassin versant nécessite dans ce cadre méthodologique une explicitation de notre démarche pour légitimer auprès de vous, lecteur et acteur, nos propositions et les situer au milieu de la diversité de point de vue portés localement.

Mettre en œuvre une réflexion stratégique dans le cadre d'une étude sociologique nécessite, selon nous, d'**expliciter les différentes demandes, officielles et officieuses**, découlant de la demande d'intervention sociologique. En effet, **l'Agence, en nous demandant d'intervenir auprès d'un collectif, les gestionnaires de l'eau sur la Tille, attend des sociologues qu'ils s'insèrent dans un collectif** qui vit, connaît des enjeux particuliers, des moments de tension et de décision, que l'intervention même va venir « perturber », faire évoluer. Les sociologues, en prenant part à la vie de ce collectif en deviennent membre tout en gardant une extériorité irréductible. Devenir membre d'un réseau ne se fait pas sans règle sociale et demande a minima l'acceptation de cette intervention par les membres intéressés par l'intervention. Les sociologues en intégrant le collectif passent un contrat moral tacite et élargissent la demande initiale à d'autres demandes, émanant du collectif auquel ils vont s'associer. Certains sociologues assument que l'ensemble de ce groupe constitue des clients. Les différentes demandes émanant de ces collectifs multiacteurs étant parfois contradictoires, ils parlent de « système-client » (Herreros). **Il nous paraît nécessaire ici de spécifier notre positionnement et les différentes demandes et contrats moraux passés pour que chacun des acteurs de la gestion de l'eau puisse comprendre et assumer la portée de ce document stratégique**, la critiquer et la faire vivre dans les positionnements qu'elle va créer ou susciter. Ainsi, il semble aux intervenants/auteurs qu'ils ont passés trois contrats moraux différents avec leur « système-client » :

- Le premier, avec **l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse** et notamment M. Silvestre et M. Champeaux : en échange d'une rémunération et d'un engagement moral à respecter un cahier des charges, l'objectif général visait à intégrer la « dimension sociale de l'eau » et connecter les procédures de gestion de l'eau aux contextes sociétaux et expérimenter cette démarche sur un territoire de projet : le bassin versant de la Tille avec ses différents acteurs/gestionnaires/usagers en présence, de leur relation à l'eau, de leurs représentations et positionnements dans le jeu territorial. Les éléments d'analyse devaient pouvoir faire l'objet d'un potentiel transfert vers d'autres bassins versant auprès desquels l'Agence intervient. Ce

contrat a été souvent renégocié pendant l'avancée du travail des sociologues (débat sur le pourquoi, le comment, etc.).

- Le second, **avec les porteurs de la démarche de contrat de rivière et SAGE** a visé à intervenir dans le cadre du processus de création d'une communauté de gestion à l'échelle du bassin versant de la Tille. Ces porteurs sont notamment le comité de rivière et plus spécifiquement son président M. Redoutet et les chargés de mission de l'EPTB, Julien Moreau et Audrey Flores. L'acceptation de notre intervention s'est structurée autour d'au moins deux éléments : **mieux comprendre les relations entre les enjeux socio-historiques globaux et la situation organisationnelle actuelle et amorcer un travail de compréhension/traduction des attentes et enjeux des principaux gestionnaires de l'eau en lien avec la démarche.** Les négociations ont été tacites et la demande des porteurs relevaient d'un accompagnement autour de la constitution du collectif et de ce qu'il peut décider et programmer ensemble.
- Enfin, le troisième contrat moral a été passé **avec les différents gestionnaires de l'eau** auprès desquels nous nous sommes engagés, le 1^{er} septembre 2010 à favoriser les traductions pour **aider l'intercompréhension entre des groupes qui n'ont pas la même vision** du bien à gérer et des contraintes des uns et des autres en vue de pousser l'ensemble des acteurs vers des convergences potentielles, tentant d'éviter au collectif des difficultés générales et individuelles inutiles.

C'est en essayant de respecter ces trois contrats, que nous avons rédigé cette note et que nous animerons un rendu auprès des acteurs concernés.