

**contre
champ**



Synthèse stratégique

Enjeux et pistes de travail envisageables pour le bassin versant de la Tille

Gouvernance, territoires de projets et milieux humains

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

- Aout 2011 -



Yannick Arama (ACTeon)

Baptiste Chemery (Contrechamp)

L'eau pour tous, le droit à l'eau, ces deux expressions communes nous montrent combien l'eau est un élément considéré comme une ressource fondamentale de notre société. L'eau est un bien matériel qui a sa propre logique. Elle s'écoule par gravitation dans le sens des pentes. On la puise là où elle est, l'utilise et la rejette vers l'aval où elle sera réutilisée de nouveau, puis rejetée et réutilisée encore et encore. **L'eau lie ceux qui l'utilisent**, les premiers ayant la responsabilité de permettre aux seconds d'y accéder. De l'observation de cette logique, les pouvoirs publics ont décidé d'organiser la gestion de l'eau à **l'échelle de bassin versant, avec des « programmes » et « parlement » de l'eau locaux**, et de **garantir son accès à tous, en qualité et quantité suffisante**. Le terme « tous » a été élargi aux animaux et végétaux vivant en milieux aquatiques, ce qui, incidemment, sert aujourd'hui d'indicateur pour mesurer la capacité des hommes à garantir leurs propres ressources en eau. **Cet objectif ambitieux de bon état écologique est appuyé aujourd'hui par d'importants efforts politiques, plus ou moins efficaces sur le terrain, à l'échelle des bassins versants.**

L'Agence de l'eau s'est intéressée à ces difficultés et notamment « à **la dimension sociale de l'eau** » et a demandé aux acteurs de la Tille et à une équipe de sociologues d'étudier le **contexte de mise en œuvre local de ces politiques**, avec dans l'idée de trouver dans ce moment réflexif **des innovations en termes d'actions et d'organisation**. La gouvernance, les usages, la relation des habitants avec l'eau, les différents territoires de gestions et le traitement médiatique local de l'eau ont été étudiés. **Plusieurs enjeux ressortent de cette étude. Les voici résumés avec des pistes de travail :**

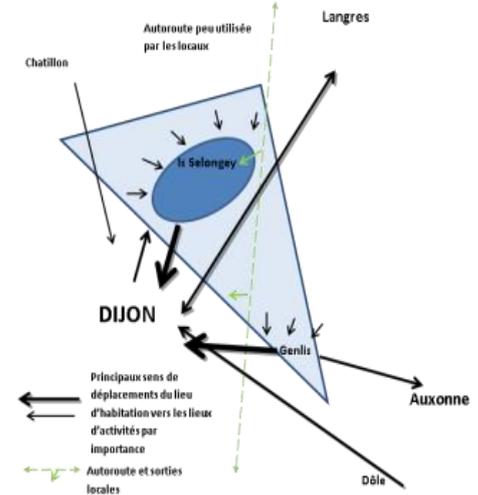
1. RESPONSABLE DE « SON EAU » A L'ECHELLE DE SON BASSIN : EST-CE POSSIBLE POUR LA TILLE ?

L'élément le plus prégnant de la politique de l'eau sur la Tille est la volonté de l'organiser autour **d'une communauté de bassin versant**. Ce choix, extrêmement logique, part du principe qu'il faut lier, par une organisation, les personnes liées de fait par l'écoulement des eaux. L'objectif principal des porteurs de la démarche de gestion de l'eau est de **créer puis renforcer l'échelle « bassin versant » avec une communauté qui soit capable de prendre des décisions politiques efficaces**. Sur la Tille, cet investissement rencontre aujourd'hui un certain succès. Cependant il restera **confronté à plusieurs contraintes** quel que soit l'avenir de l'unification éventuelle des deux syndicats de l'amont et de l'aval. En effet, **la volonté de déterminer des responsables locaux des pressions sur l'eau** (élus, agriculteurs, barragistes, ...) **se heurte à leurs engagements dans d'autres sphères professionnelles et politiques ayant des logiques contradictoires** et qui les empêchent d'aller dans le sens d'une meilleure gestion locale de l'eau. On cherche donc à rendre responsable des personnes qui peuvent difficilement l'être ou au prix d'un désengagement de leur sphère principale d'action. Le bassin versant de la Tille se heurte en particulier à deux éléments importants en dehors de son bassin : (i) Dijon et (ii) les marchés et régulations internationaux de l'agriculture.

1. En terme territorial, Dijon structure le territoire, culturellement et politiquement¹ avec deux effets :

Cette situation a plusieurs effets négatifs sur les politiques de l'eau. En effet, **la capitale régionale**, par son importance et son expansion **impacte les modes de vie et les choix de développement des élus et agriculteurs de la Tille** (pression foncière, économique, de développement, «rouleau compresseur politique », etc.). Ces impacts se traduisent dans la question de l'eau (et des activités liées à l'eau) par **un refus de subir de nouvelles contraintes si Dijon ne les subit pas elle-même** ; (cela, même si en matière d'eau peu de lien sont établis entre la Tille et l'agglomération).

En parallèle, l'ensemble des habitants du bassin versant utilise Dijon pour ses activités professionnelles ou commerciales. **Les routes sont toutes tournées vers l'agglomération**, aucune ne permettant de suivre facilement le linéaire de la rivière. En plaine, **la rivière est pratiquement effacée du paysage**. On peut se demander si le bassin versant existe vraiment dans la tête des habitants.



Les animateurs du bassin se heurtent donc à **des difficultés territoriales structurelles pour faire vivre le bassin**. Arriveront-ils à créer un territoire de bassin avec une identité politique ? Ou est-ce voués à l'échec ?

Des pistes de réponses et de travail possibles² :

- Option 1 : Abandonner la gestion à l'échelle de la Tille uniquement et intégrer sa gestion dans un organisme de gestion des bassins de la couronne dijonnaise.
- Option 2 : Continuer la gestion à l'échelle du bassin versant de la Tille uniquement et croire en l'émergence d'une identité politique de bassin.
- Option 3 : Garder la gestion à l'échelle du bassin et animer, pour certains éléments, une coordination entre Dijon et la Tille sur l'eau et au-delà des questions d'eau (sur les pressions).
- ...

Regards de l'équipe de sociologues

Il semble à l'équipe que la troisième option est la plus équilibrée. Voici des éléments possibles pour son développement concret :

- Intégrer dans le SCOT de Dijon³ des éléments du bassin versant de la Tille et en profiter pour que le territoire périphérique au SCOT négocie certains éléments de son

¹ Voir les enjeux n° 5, 6, 8, 9, 10 et 14 de la « note stratégie »

² Notons que ces pistes de travail sont volontairement très ouvertes et requiert un choix politique. Elles ne sont pas exhaustives, mais ont pour ambition d'être le début d'un chemin réflexif.

³ En effet, le SCOT de Dijon semble avoir laissé une page blanche pour la Tille, en attendant les décisions du SAGE. Voir à ce sujet le « portrait de territoire » de l'étude.

développement territorial (vers une traduction dans le SAGE ou le SCOT rural, voir plus bas).

- Intégrer dans le SAGE des dispositions pour réguler l'expansion urbaine de Dijon ou créer un SCOT rural.
- Favoriser et appuyer l'organisation d'une politique de compensation de la pression foncière sur les terrains agricoles à l'échelle de couronne dijonnaise.
- Coordonner la communication générale sur l'eau entre tous les bassins Dijonnais pour (i) arriver à intéresser les médias de la Couronne Dijonnaise⁴ (ii), obliger la partie dijonnaise à s'intéresser au bassin de la Tille⁵ et (iii) laisser la porte ouverte à une coopération sur d'autres sujets (émergence de l'association départementale des barragistes par exemple, etc.)
- Organiser des actions qui incarnent le fait que le bassin versant existe : créer des parcours qui suivent le linéaire de la rivière (sentiers avec la Fédération de randonnées ou autre) et des évènementiels qui les mettent en valeurs (course avec les clubs de sport de la région, orientation, concert, etc.), travailler à la réciprocité entre AAPPMA sur le bassin, faire des aménagements paysagers qui font ressortir la Tille dans le paysage de plaine, etc.
- Inscrire dans le SAGE les objectifs sociaux (ou sous objectifs) suivants :
 - Faire émerger une conscience de bassin versant parmi les élus, usagers et la population
 - Coordonner des actions avec les gestionnaires de bassin voisins pour répondre aux problématiques communes
 - Supprimer les renvois de responsabilité entre Dijon et la Tille et mettre en place une négociation sur les effets de l'expansion urbaine.

2. L'agriculture, l'urbanisation et les carriers répondent à des dynamiques qui viennent d'ailleurs⁶

Cet élément est extrêmement important. En matière d'eau, les agriculteurs, industriels et carriers sont montrés du doigt dans une certaine logique manichéenne qui voudrait que leur comportement soit traduit comme irrationnel ou irresponsable en matière d'eau. En fait, ils obéissent à des logiques contradictoires de survie dans leurs sphères économiques respectives. Par exemple, nos entretiens avec **les agriculteurs nous montrent globalement qu'ils sont très préoccupés par leur environnement aquatique** et qu'ils sont pris dans un étau très peu confortable qui entretient chez eux une sorte de morosité. En effet, **la survie économique de leurs exploitations est fonction de la politique agricole commune et des marchés internationaux**. Le développement d'une agriculture intensive telle qu'on la connaît aujourd'hui a autant été poussé par les institutions nationales et européennes que relayé par les agriculteurs eux même. Aujourd'hui des mécanismes économiques (marchés, dette sur investissement, et aides financière) les empêchent de changer facilement, sans prise de risque économique importante. **Tout cela ne leur laisse pas de grandes marges de manœuvre localement**. Or

⁴ En effet, l'étude du Bien public montre que seuls les évènements à l'échelle du département sont repris en tant qu'information importante. Voir à ce sujet « l'analyse médiatique de l'eau » de l'étude.

⁵ En effet, l'étude sur les habitants a montré que globalement les habitants de la partie urbaine du bassin tournaient le dos au bassin et regardait vers le centre-ville de Dijon. Voir l'étude « Habitant ».

⁶ Voir les enjeux n° 2, 3, 9, 10 de la « note stratégie ».

ces mêmes institutions (Europe, Etat) les rendent aujourd'hui responsable très localement de la qualité de la ressource en eau. Ce qui, avouons-le, rend la situation légèrement schizophrénique.

Les animateurs de bassin se heurtent donc à la limite géographique de compétences du bassin versant, les pressions sur l'eau s'exerçant à des échelles supérieures. Quelles pistes de travail possibles ?

- **Pour les carrières et l'urbanisation**, la régulation du marché se fait principalement à l'échelle de la couronne Dijonnaise. Les gestionnaires de bassin versant doivent donc se coordonner à cette échelle pour négocier des ajustements et instaurer des mécanismes de régulation ou de compensation. Pour l'exploitation des carrières alluvionnaires, des mécanismes de solidarité entre ceux qui utilisent les produits extraits pour la construction et ceux qui en subissent les conséquences devraient être créés (redevances sur les produits reversées aux gestionnaires de bassin, etc.).
- **Pour l'agriculture**, la régulation du marché est nationale voire internationale :
 - Option 1 : Favoriser (foncier, aide économique, communication, association de promotion, lieu de vente, ouverture de marché par les marchés publics, etc.) la création d'un vrai marché agricole local avec des circuits courts pour désengager les agriculteurs des pressions extraterritoriales.
 - Option 2 : Continuer à appuyer les agriculteurs locaux porteurs d'innovation (risquée pour l'équilibre des exploitations), avec des aides à la structuration de la dynamique d'innovation et des incitations financières à mettre en place de pratiques moins impactantes sur le milieu (utilisation des MAET, avec une négociation pour faire des MAE adaptées à la Tille spécifiquement).
 - Option 3 : Organiser et coordonner un vrai lobbying commun (interbassin) auprès des instances de régulation économique de l'agriculture (PAC, etc.). Voir si des crédits sont disponibles pour des territoires d'innovations et de test en la matière.
 - Option 4 : Développer les mesures de restriction classique de l'irrigation qui s'impose au regard du fonctionnement hydrologique du bassin et coordonner l'identification des besoins prioritaires en eau de chaque exploitation et la négociation.
 - ...

2. L'EAU, UN ENJEU POUR LA POPULATION: EST-CE POSSIBLE POUR LA TILLE ?⁷

La volonté des politiques publiques de l'eau de construire une communauté de gestion de l'eau, avec tous les usagers et gestionnaires de l'eau, les élus et administration en charge de sa gestion supra-territoriale, a pour objectif de remettre l'eau au centre de la vie démocratique locale et au centre des préoccupations essentielles (besoin primaire) qu'une région devrait avoir. L'esprit de ce **principe politique** est de créer un élan collectif global allant au-delà des seuls techniciens et représentants. Il **repose sur le fait que la population développe une conscience citoyenne qui serait la base d'une dynamique générale**, les élus étant poussés par la population, les représentants des utilisateurs d'eau poussés par les élus.

⁷ Voir les enjeux n° 4, 5, 6, 7, 8, 9 de la « note stratégie ».

Mais au regard de l'étude de la couverture médiatique de l'eau sur la Tille, des dires de beaucoup d'élus et amateurs et d'un sentiment global allant au-delà de la Tille, l'eau ne déchaîne pas les foules, sauf, parfois, en cas d'inondation ou de forte sécheresse.

L'étude « habitants » a révélé plusieurs points qui peuvent éclairer une certaine partie du problème :

1. Un grand nombre d'habitants ont **une faible connaissance de l'eau et de son circuit local**. Pour eux c'est une sorte de grande boîte noire. **Ils ne savent pas d'où elle vient, ne savent pas où elle va**, et ne connaissent que le cours d'eau près de chez eux sans connaissance ni sur l'amont, ni sur l'aval. A la question : « que seriez-vous prêt à faire à votre échelle ? », la réponse la plus souvent entendue a été : « je ne sais pas ».
2. La notion d'état des eaux reste extrêmement vague chez les habitants. **Ils ne savent pas ce que veut dire « bon état écologique »** et ne sont pas capable de dire si leur rivière et leur eau sont de bonne qualité. Les seuls critères de jugement qu'ils sont en mesure de développer sont des **critères visuels** sur l'eau (couleur, turbidité, mousse, etc.) et les aménagements de la rivière (berges entretenues ou pas).
3. **Paradoxalement**, les habitants montrent **un intérêt globalement fort pour l'eau**, celle-ci « étant une ressource fondamentale » à l'échelle de la « planète » et qu'il serait bon de « faire quelque chose ici aussi ».
4. ...

Ces trois éléments montrent que la population n'arrive pas à faire le lien entre les enjeux de l'eau dont elle a connaissance et la rivière qu'elle a près de chez elle. Historiquement, on se rend compte que la population avait une vision beaucoup plus claire de l'eau et de son parcours, avec une gestion très communale, avec des canaux ouverts, des habitants parcourant la campagne, des lavoirs au centre de la vie des communautés, des activités de pêche importante au quotidien. La mise en tube de l'eau (qui devient cachée), l'arrivée massive de celle-ci au robinet a changé les relations des habitants à la nécessité de gestion. Une division du travail s'est opérée, une poignée de personnes en charge de sa gestion, la grande majorité en attente aujourd'hui d'un droit à l'eau, déconnecté des contingences et devoirs liés à celui-ci. Tout ceci, sans parler des piscines qui éloignent les populations des rivières. Bref, **l'eau est devenue un objet technique opaque dont les facilités d'accès ont globalement détourné sa place dans la société, d'environnement central à simple objet de consommation, voir un objet non consommé (comme les rivières qui ne voient plus aucun baigneurs ou presque).**

Plusieurs pistes de travail sont proposées ici, toutes ayant pour objectif de « détechniciser » l'eau, de la rendre plus accessible en terme physique et cognitif (Décloisonner l'eau, la rendre moins technique) :

- Option 1 : Améliorer la connaissance des habitants du circuit de l'eau (i) sur l'ensemble du bassin (ii) qui leur offre l'eau au robinet.
- Option 2 : Favoriser le retour des habitants dans la rivière, en tant qu'acteur :
 - Coordonner des nettoyages citoyens des berges et du lit
 - Mettre en place des zones de baignades en mesure de concurrencer les piscines.
 - Inciter les habitants à produire de la connaissance, de l'art, autour de l'eau et de la rivière (travail avec les associations locales, concours photos, peintures, land art sur chemin de bord de rivière, etc.)
- Option 3 : faciliter l'appréhension de l'état des milieux aquatiques

- Mettre en place des indicateurs visuels simples sur l'état écologique du milieu (drapeaux de couleurs par exemple – comme pour les eaux de baignades – sur les ponts qui enjambent la rivière, avec une note d'explication adjointe sur le poteau : Bleu très bon état, vert bon état, orange état médiocre, rouge mauvais, noir pollution ponctuelle très forte en cours).
- Mettre en place des indicateurs visuels simples de l'état quantitatif (par exemple un panneau lumineux à Is et à Genlis, avec des chiffres quantifiés et une traduction qualitative de type sécheresse, inondations, fortes eaux, niveau moyen et des respects d'un DOE emblématique du bassin, avec des termes comme : surconsommation d'eau en cours, consommation équilibrée, en excédent d'eau).
- Mettre en place les « classiques » actions d'éducation à l'environnement.
- Option 4 : Inscrire comme objectif social : Amélioration de la connaissance de l'eau des habitants et notamment tous les habitants doivent savoir d'où vient l'eau de chez eux et où elle va, tous les habitants doivent connaître de l'état quantitatif et qualitatif en cours.
- ...

3. L'EAU, UN VERITABLE PROJET COLLECTIF SUR LE BASSIN : EST-CE POSSIBLE POUR LA TILLE⁸ ?

La création d'un parlement de l'eau (la CLE) modifie en partie le paysage institutionnel. Accepter que ce parlement voit le jour, c'est accepter qu'un certain nombre d'actions de gestion qui incombaient à des privés soient élevés au statut de questions publiques. Au-delà de ce qui va être décidé dans ce « parlement », c'est donc le fait qu'il existe qui pose un globalement un « problème d'acceptation » et le fait qu'il soit, dans ces premiers moments de fonctionnement, un objet de transition.

La CLE : établir une culture et une présence « parlementaire »

La CLE serait à la fois un lieu d'émergence de projet volontaire et d'arbitrage majoritaire. Un travail particulier d'animation doit pouvoir **garantir la présence de l'ensemble des groupes d'intérêt** dans une disposition favorable à un engagement volontaire et une acceptation de l'autorité du parlement local de l'eau. Au regard de l'étude « Usagers », il nous semble **qu'un certain nombre de groupe d'intérêts ne sont pas prêts à intervenir sereinement** dans cette nouvelle arène de négociation et de coopération. Les groupes des pêcheurs et des propriétaires d'ouvrages sont aujourd'hui trop divisés ou trop peu structurés, sans représentant légitime et de ce fait avec une faible capacité d'engagement volontaire collectif. **Certains groupes**, de par leur culture de l'engagement et l'historique des rapports de force **auront tendance à préférer le conflit** à une négociation qui permettrait de trouver un terrain de coopération. C'est le cas des pêcheurs et des agriculteurs de l'aval. Certains groupes d'usagers de l'eau ont par ailleurs **des besoins parallèles à leur usage pour pouvoir s'engager dans les actions collectives.** Certains barragistes ont fait part de leur difficulté à gérer leur ouvrage « bénévolement ». Une des pistes pour une gestion effective et fine serait de remettre en production certains d'entre eux. Les agriculteurs ont témoigné de leur difficulté de communication, notamment sur les efforts

⁸ Voir les enjeux n°1, 2, 3, 15, 16, 17 de la « note stratégie »

entrepris ces dernières années et une volonté de retrouver une certaine légitimité sur le territoire. D'autres attendent un véritable appui organisationnel et financier de long terme dans leur recherche d'innovation. Enfin, certains élus, notamment à l'aval, ont aujourd'hui **peur de faire face à une nouvelle technocratie de la gestion de l'eau et d'avoir perdu définitivement tout regard sur la gestion de leur cours d'eau.**

Voici quelques pistes de travail :

- Animer le rapprochement des associations de pêcheurs sur le bassin versant et faciliter l'émergence de positions communes et d'offres de service ou de coopération dans le cadre du SAGE (animateur du SAGE). Monter des projets de coopération « pilotes » entre propriétaires fonciers et pêcheurs sur la bonne gestion de berges. Faire émerger un Monsieur Loyal qui serait en mesure de rassurer les représentants des pêcheurs.
- Animer le retour à la vie de l'association de barragistes et faciliter l'émergence de positions communes (animation de réunion, recherche de financement, etc.). Envisager la remise en production comme une solution durable de bonne gestion en équilibre avec les besoins des milieux et en échange d'une coordination effective des barrages et de la destruction des ouvrages abandonnés.
- Prévoir des actions de communication pour les projets, innovation, efforts que les usagers mettront en œuvre.
- Prévoir une étude socio-économique sur la dépendance de l'agriculture de la Tille à l'irrigation pour comprendre les marges de manœuvres objectives et les mécanismes de compensations potentiels.
- Envisager des procédures allégées qui pourraient permettre d'alléger la lourdeur administrative pour le petit entretien de rivière (nouvelle procédure et chargé de mission SAGE/contrat en intermédiaire avec Police de l'eau).
- Envisager des mécanismes qui permettent de faire remonter correctement et rapidement les attentes de terrain vers les administrations compétentes.
- ...

4. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRAT ET SCHEMA SUR L'EAU⁹

La décision de construire le contrat de rivière et le SAGE dans une arène politique ouverte ne doit pas laisser penser que la mise en œuvre en sera facilitée. **Le fonctionnement avec des représentants**, et le fait qu'un certain nombre de **personnes n'ont pas pu, ou pas su, ou pas voulu participer** sont autant de facteurs qui pourraient **faire émerger une opposition aux différents projets construits en concertation** dans le cadre du contrat au moment du passage « à l'action ». En effet deux oppositions peuvent voir le jour : **une opposition de « forme »** parce que les personnes qui viennent porter le SAGE ne sont pas connues localement, qu'elles représentent une certaine dépossession du pouvoir local ou encore parce qu'elles sont estampillées « étrangères » au « pays », voire appartenant à des groupes peu recommandables tel que les « technocrates, les citadins ou les écolos » ; une seconde **opposition de « fond »** sur la nature du projet, ce qu'il peut détruire comme symboles, comme pratiques et une difficulté à envisager ce qu'il apportera concrètement.

⁹ Voir à ce sujet les enjeux n° 13, 15, 16 de la « note stratégie »

Les pistes de travail envisageables :

- Recréer une scène de concertation pour chaque projet « important ». Ne pas hésiter à prendre du temps à cette étape. Attention un projet symbolique raté peut rendre difficile la mise en œuvre de toutes les autres actions :
 - Chercher par avance un médiateur local qui était présent aux réunions du contrat et qui pourra témoigner du contexte dans le lequel s'est construit le projet à l'échelle du bassin versant.
 - Organiser une réunion uniquement pour comprendre comment les acteurs utilisent et se représentent l'objet/le lieu des travaux, ainsi que leur problème actuel de gestion. Envisager avec eux comment régler leurs problèmes avec les nouveaux moyens apportés par le Contrat ou le SAGE. Attention à cette étape, les acteurs ont tendance à ne pas vouloir participer s'ils estiment ou pensent ne pas être concernés. Il faut aller les chercher, de préférence via le ou les médiateurs de la zone. Le médiateur pourra décrypter les enjeux sous-jacents. Faire émerger quelques représentants qui pourront travailler plus en profondeur sur le projet de contrat.
 - Retravailler le projet pour qu'il corresponde le plus possible aux attentes même indirectes des personnes impactées par le projet.
 - Le négocier avec les représentants.
 - Le présenter en restant ouvert sur des adaptations.
 - Il sera peut être nécessaire d'animer un travail plus particulier autour des innovations, notamment quand elles touchent un espace très symbolique : organiser des ateliers/concours d'expression (parole/photo/peinture) qui pourront être exposés, en soulignant les évolutions entre le temps passé et le temps présent. Possibilité aussi de faire travailler sur le futur d'un lieu (de préférence avec les enfants, les adultes sont réticents à l'exercice qu'ils ne peuvent se permettre dans une période de « deuil » ou de « recueillement »), etc.
- Clarifier le rôle du Comité de rivière et de la CLE dans le cadre de la mise en œuvre. Ces deux instances pourront notamment pouvoir arbitrer des conflits locaux autour des actions à mettre en œuvre.
 - Pour arbitrer il faudra 1. une cohérence entre le SAGE et le contrat et 2. une ligne politique (une ambition) très claire
- Préférer avancer avec ceux qui veulent mettre en œuvre des innovations dans un premier temps pour montrer que les actions sont faisables et créer une manière de travailler de qualité :
 - Sur des questions non conflictuelles
 - Avec des personnes motivées
 - En profiter pour faire travailler des groupes d'utilisateurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et constituer des manières de travailler ensemble à cette étape.
- ...