

Institut National de la Recherche Agronomique  
Ecole Normale Supérieure de Cachan  
Groupe d'Analyse des Politiques Publiques  
(UPR 268 du CNRS)

**LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE BASSIN**  
**Dix histoires de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux**  
*- Volume n°2 -*

**Sophie ALLAIN**

**Volume n°2A**

- Cas N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce
  - Cas N°2 – SAGE du Tarn amont
  - Cas N°3 – SAGE du Loiret
- Cas N°4 – SAGE de la Sèvre niortaise (a) – SAGE de la Vendée (b) – SAGE du Lay (c)
  - Cas N°5 – SAGE de la Vilaine

31 octobre 2002

*Projet de recherche avec le Groupe Inter-Bassins SDAGE-SAGE*

## ***Avant-propos***

Cette étude a été réalisée par Sophie Allain, chargée de recherche de l'Institut National de la Recherche Agronomique (Département Systèmes Agraires et Développement), à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan - Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (UPR 268 du Centre National de la Recherche Scientifique).

Elle a été commanditée par le Groupe Inter-Bassins et financée par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Le présent rapport présente les monographies correspondant aux 10 situations d'application de la procédure de SAGE étudiées (volume n°2).

Il accompagne le rapport final de synthèse qui présente les analyses et les conclusions de l'étude comparative de ces 10 situations (volume n°1).

Il est décomposé en deux volumes :

- volume n°2A : Cas de SAGE n°1 à n°5
- volume n°2B : Cas de SAGE n°6 à n°10

### **Coordonnées de l'auteur**

Sophie ALLAIN  
Ecole Normale Supérieure de Cachan – GAPP (UPR 268 du CNRS)  
61, avenue du Président Wilson (Bâtiment Laplace)  
94 235 CACHAN Cedex  
Tél : 01-47-40-59-66  
Fax : 01-47-40-59-56  
E-mail : sophie.allain@tiscali.fr

---

*Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir, de répondre à mes nombreuses questions et de me confier des documents. J'espère que la présente étude pourra leur être utile.*

*Sophie Allain*

## Introduction générale

Chaque cas a été étudié avec deux préoccupations :

- suivre une trame générale d'analyse permettant d'effectuer une comparaison entre les différents cas ;
- mettre en évidence et analyser les traits saillants de chaque cas, notamment ceux relatifs à la période étudiée (de début 2000 à mi-2001 environ) pour les projets en cours.

De ce fait, certaines situations ont été étudiées de manière plus approfondie que d'autres.

Les histoires restituées ici proviennent de l'analyse d'une série d'entretiens menées auprès d'acteurs impliqués dans les projets de SAGE et de l'étude de divers documents (comptes-rendus de réunions de CLE et/ ou de bureau, études, documents de SAGE ou versions intermédiaires de ce document).

Ces histoires sont plus ou moins longues selon l'état d'avancement des SAGE, et saisies à des moments variés. Les histoires en cours doivent être vues comme des «tranches » de vie de projets, appréhendées à un moment donné, et qui sont donc susceptibles d'évoluer, de bifurquer... Autrement dit, un projet de SAGE qui peut avoir l'air mal engagé n'est pas forcément condamné à échouer ; inversement, un projet qui semble réussir peut rencontrer des difficultés ultérieures.

Le plan d'étude de chaque cas est le suivant :

- présentation du territoire concerné
  - caractéristiques physiques et biologiques
  - caractéristiques socio-économiques
  - caractéristiques institutionnelles et juridiques
- émergence du projet de SAGE
  - contexte d'émergence
  - organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE (initiation du projet de SAGE ; organisation de la mobilisation collective ; craintes, oppositions et controverses)
  - cadrage du projet de SAGE (délimitation du périmètre, établissement d'une CLE fonctionnelle, polarisation du projet)
- élaboration du SAGE
  - organisation de la collaboration au sein de la CLE (le système de pilotage ; les ressources humaines mobilisées ; la participation générale)
  - cadrage du SAGE (la démarche de travail ; les différentes phases d'élaboration du SAGE ; le choix des questions traitées)
  - modalités de construction d'un nouvel ordre négocié (la définition d'enjeux communs ; la place de la concertation ; la place de la négociation ; la prise de décision ; la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel).

*Cas N°1*

*SAGE de la Nappe de Beauce*

*Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à la réunion d'installation de la CLE (1<sup>er</sup> décembre 2000).*

*Il permet d'analyser le passage d'une concertation bilatérale entre profession agricole et administrations autour d'un système de gestion contractuel à une concertation pluripartite dans le cadre d'une procédure de planification participative, à l'échelle d'un très vaste territoire.*

## **I. – Présentation du territoire de la nappe de Beauce**

### **1. - Caractéristiques physiques**

La nappe de Beauce est une nappe phréatique principalement libre qui s'étend sur environ 9000 km<sup>2</sup>. Elle est alimentée exclusivement par les eaux de pluie qui s'infiltrent dans le sol, essentiellement au cours de la période hivernale, et se vidange naturellement dans les cours d'eau situés à la périphérie (Aigre, Cisse, Conie, Essonne, Fusain, Juine, Loire...). Il en résulte que si les pluies hivernales sont insuffisantes et que les prélèvements sont trop élevés, le niveau de la nappe peut s'avérer trop bas pour permettre l'alimentation des cours d'eau exutoires, ce qui engendre des situations d'étiage parfois sévères.

### **2. - Caractéristiques socio-économiques**

C'est *l'irrigation* qui représente de loin l'usage de l'eau le plus important : celle-ci s'est fortement développée à partir de 1974, les surfaces irriguées passant de 40 000 ha à plus de 200 000 ha ; les quatre années consécutives de sécheresse de 1989 à 1992 ont eu un effet fortement inflationniste sur la demande en eau, qui a été multipliée par trois en quatre ans. Le volume prélevé dépasse ainsi 300 millions de m<sup>3</sup> par an et peut atteindre 400 à 450 millions de m<sup>3</sup>. Les irrigants, qui s'élèvent à plus de 3000, se situent majoritairement dans les deux départements de l'Eure-et-Loir et du Loiret (région Centre), et prélèvent l'eau essentiellement de façon individuelle, à partir de pompes en nappe. L'irrigation précoce des blés au printemps pèse considérablement dans les consommations en eau agricoles par l'ampleur des surfaces en jeu.

Les prélèvements en eau pour l'alimentation en eau potable et pour l'industrie représentent environ 100 millions de m<sup>3</sup> par an.

### **3. - Caractéristiques institutionnelles et juridiques**

La police de l'eau est assurée par la DDAF, sauf sur la Loire et sur le Loing.

La nappe de Beauce est classée :

- en zone de répartition des eaux
- en zone vulnérable.

## **II. Emergence du projet de SAGE de la Nappe de Beauce**

### **1. – Contexte d'émergence du projet de SAGE**

#### **· des tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau**

Le développement des activités humaines, et notamment celui d'une agriculture intensive, a entraîné des problèmes d'ordre tant quantitatifs que qualitatifs :

- tendance à la baisse du niveau de la nappe, avec pour conséquence *une diminution des débits et un accroissement des assecs de certains cours d'eau exutoires* au détriment des usagers et des milieux aquatiques : difficultés d'alimentation en eau des cressonnières (bassin de l'Essonne) ; baisse de productivité des forages situés à proximité de ces cours d'eau ; diminution de la population piscicole ; dégradation du cadre de vie pour les riverains.

- élévation de la teneur en nitrates et en pesticides risquant de compromettre l'AEP.

#### **· des circonstances particulières**

Les répercussions de la baisse de la nappe sur les cours d'eau exutoires se sont particulièrement illustrées en Eure-et-Loir en 1994, lorsque la Conie (affluent du Loir) s'est retrouvée complètement asséchée sur sa partie aval, à la suite de prélèvements excessifs pour l'irrigation dans un contexte d'années sèches répétitives. Il en a résulté une situation très conflictuelle avec les riverains, qui se sont fortement mobilisés pour alerter les pouvoirs publics et l'opinion : ceux-là ont en effet créé une association, l'Association de Défense du Patrimoine Aquifère et de Sauvegarde Ecologique de la Conie (ADPASEC), qui a eu recours aux médias (tant locaux que nationaux) et à des actions en justice contre l'Etat auprès des tribunaux administratifs (limitation inefficace des prélèvements en eau), pendant deux années consécutives, en 1995 et 1996, en ayant gain de cause à chaque fois.

#### **· un contexte d'action favorable**

Plusieurs actions ont contribué à faciliter l'émergence du projet de SAGE :

- des négociations bilatérales entre profession agricole et administrations pour mieux gérer les situations de crise ayant abouti à l'élaboration d'une Charte de Gestion en 1995, puis d'un système de gestion volumétrique en 1999 ;

- la promulgation des SDAGE Loire-Bretagne et Seine-Normandie, et les préconisations en découlant.

*\* Une première structure de concertation interrégionale entre l'administration et la profession agricole à partir de 1994 et une « Charte de gestion » en 1995*

Si les années de sécheresse marquées de 1989 à 1992 et l'entrée en vigueur de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ont conduit les préfets des six départements concernés à mettre progressivement en place un système de gestion de crise reposant sur une durée croissante d'interdiction d'irriguer, ces mesures prises sans coordination inter-départementale se sont révélées peu efficaces.

C'est la raison pour laquelle le préfet de la région Centre a demandé en 1993 à la DRAF de mettre en place un groupe de travail réunissant des représentants de l'administration et de la profession agricole, de manière à trouver par la concertation des solutions permettant de mieux gérer la ressource en eau sur le plan quantitatif.

Cette commission, rapidement élargie à la région Ile-de-France après accord entre les deux préfets régionaux et souvent appelée « Groupe Irrigation en Beauce », a ainsi réuni à partir de 1994 :

- pour l'administration : les directeurs des deux DRAF, des six DDAF et des deux DIREN ou leur représentant ;
- pour la profession agricole : les présidents des 5 Chambres d'Agriculture concernées (puisque l'Essonne et les Yvelines ont une Chambre commune), des 6 syndicats départementaux d'irrigants ou leur représentant.

Ce groupe a en outre bénéficié de nombreux contacts informels entre la DRAF et la DIREN du Centre<sup>1</sup>, ainsi que du soutien actif des représentants de la profession agricole du Loiret et de l'Eure-et-Loir.

Présidé par le DRAF du Centre, le travail du groupe a permis d'édicter en mars 1995 une « Charte de Gestion » à l'échelle de la nappe, signée conjointement par la profession agricole et par l'administration. Cette charte affirme la nécessité de « trouver les moyens d'adapter les prélèvements à une gestion rationnelle de la ressource en eau » et instaure pour cela :

- la pérennisation du groupe de travail sous la forme d'une « commission interdépartementale de concertation », chargée de se réunir au moins deux fois par an : en février ou en mars, pour définir les règles d'irrigation de la campagne à venir en fonction du niveau de la nappe et de ses tendances d'évolution (à la hausse ou à la baisse), et éventuellement permettre aux agriculteurs de modifier leur assolement ; en octobre, pour dresser un bilan de la campagne écoulée ;
- la mise en place d'un système de suivi de la nappe reposant sur un réseau de 9 piézomètres dans le Centre et de 2 piézomètres en Ile-de-France et la définition de trois seuils de référence correspondant à des niveaux bas différents de la nappe au cours des 20 précédentes années<sup>2</sup> ;
- la fixation de durées d'interdiction d'irriguer en fonction des trois seuils d'alerte définis précédemment et de la tendance du niveau de la nappe à baisser ou à remonter<sup>3</sup>, ces mesures devant être rediscutées à partir du seuil inférieur, considéré comme seuil de crise à ne pas atteindre.

La « Charte de gestion » évoque aussi l'existence future possible d'un SAGE, en expliquant que « le problème de la gestion des prélèvements d'eau agricole sera donc débattu dans un cadre plus large, avec l'ensemble des intéressés, et au vu des observations et études en cours ».

Enfin, en mars 1995, le « Groupe Irrigation en Beauce » a esquissé un premier contour du périmètre de la nappe de Beauce qui sera repris pour la définition du périmètre du SAGE.

---

<sup>1</sup>. car le représentant du DIREN, chef du SEMA, est alors encore à cette époque localisé dans le même bâtiment et au même étage que la DRAF.

<sup>2</sup>. Seuil n°1 : 106,8 m (niveau d'avril 1990) ; seuil n°2 : 105,6 m (niveau de décembre 1976) ; seuil n°3 : 103,9 m (niveau de janvier 1994).

<sup>3</sup>. 24 h d'arrêt pour toutes les cultures au 1<sup>er</sup> seuil en phase de descente ; 48 h d'arrêt pour les céréales à paille et 24 h pour les autres cultures au 2<sup>e</sup> seuil en phase de descente, et 24 h d'arrêt pour toutes les cultures en phase de remontée.

*\* Deux SDAGE incitant à la mise en place de SAGE, un vaste programme d'études et une première structure de concertation pluripartite*

*- la préconisation de SAGE par les deux SDAGE Loire-Bretagne et Seine-Normandie*

L'idée de réaliser un SAGE sur la nappe de Beauce a vu le jour pendant l'élaboration des SDAGE Loire-Bretagne et Seine-Normandie, à l'instigation de la DIREN du Centre et de l'Agence Loire-Bretagne. En fait, seul le SDAGE Loire-Bretagne préconise explicitement la réalisation d'un SAGE sur la nappe de Beauce « dans les meilleurs délais », en déclarant qu'« elle constitue une entité hydrogéologique remarquable et doit être traitée de façon globale et cohérente » (p.92) ; le SDAGE Seine-Normandie incite, lui, à l'élaboration de SAGE sur les bassins versants des cours d'eau exutoires de la nappe de Beauce. En fait, ces deux approches ne sont pas incompatibles et supposent seulement de veiller à la cohérence des différents projets, déjà en partie assurée par les objectifs de quantité et de qualité fixés par les SDAGE aux quatre points nodaux situés à l'aval des rivières exutoires<sup>4</sup>.

Il est important de noter qu'en matière de gestion quantitative, les instructions du SDAGE Loire-Bretagne reprennent exactement celles de la « Charte de Gestion » de 1995 ; le SDAGE fait d'ailleurs état que ces décisions ont été établies « dans le cadre d'une concertation interdépartementale qui s'est déroulée entre l'administration et la profession agricole pour orienter, jusqu'à l'adoption du SDAGE, l'action de police des eaux » (p.92), reconnaissant ainsi par là le travail du « Groupe Irrigation ».

*- un programme d'études ambitieux afin de mieux connaître le fonctionnement hydrogéologique de la nappe*

Un programme d'études a été élaboré dès 1994 à l'issue d'une étude d'ajustement d'un modèle de fonctionnement hydrogéologique de la nappe de Beauce qui a montré la nécessité d'élaborer un nouveau modèle et de produire pour cela de nouvelles connaissances techniques. Ce programme était annoncé dans le SDAGE Loire-Bretagne et devait notamment permettre d'affiner les niveaux retenus pour les seuils d'alerte dans la « Charte de Gestion ». Il a été engagé en 1997 par le Groupe de Travail Inter-Bassins (cf ci-dessous) sous maîtrise d'ouvrage de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

Il prévoyait :

- un très important volet d'études techniques confié à différents organismes<sup>5</sup> ;
- un volet d'études économiques confié au CEMAGREF.

Le coût du programme d'étude s'élevait à 5 millions de F, dont 2 millions de F financés par chaque Agence de l'Eau et 500 000 F par chaque Conseil Régional. Un comité technique de pilotage a été mis en place pour suivre la réalisation des études, qui se composait de représentants des 2 DIREN, des 2 DRAF, ainsi que des financeurs (les 2 Agences de l'Eau et les 2 Conseils Régionaux).

<sup>4</sup>. Mauves de Meung et Conie en Loire-Bretagne ; Juine et Œuf en Seine-Normandie.

<sup>5</sup>. Piézométrie de la nappe ; carte des réserves utiles en eau des sols ; approche méthodologique du calcul de l'infiltration efficace ; étude de la géométrie et des limites de la nappe de Beauce (BRGM) ; synthèse de l'étude hydrologie-hydrrométrie (CACG) ; réalisation d'une base de données sur les forages ; connaissances des prélèvements en eau ; état et tendance de la qualité des eaux souterraines ; qualité des eaux des différents horizons aquifères ; caractéristiques hydrodynamiques de la nappe ; modélisation de la nappe.



La plupart des études étaient terminées au moment de l'enquête, un premier volet d'études techniques ayant été diffusé en juillet 1999, un deuxième en décembre 1999, et un troisième ainsi que l'étude économique en juin 2000.

*- la mise en place d'une structure de concertation tripartite à l'échelle du bassin*

En 1997 a été mise en place une structure de concertation tripartite à l'échelle du bassin, le Groupe de Travail Inter-Bassins (GTIB) de la Beauce, afin d'une part de légitimer les solutions envisagées par l'administration et la profession agricole et proposées au préfet coordonnateur, et d'autre part de piloter les études envisagées pour mieux connaître la nappe de Beauce.

Ce groupe, installé par le préfet coordonnateur le 7 mars 1997, se composait de 20 membres désignés par les deux Préfets régionaux et par les deux Présidents de Comité de Bassin ; plus précisément, c'est un petit noyau de personnes composé de représentants des 2 Agences de l'Eau, des 2 DIREN et des 2 DRAF qui a réfléchi à la composition du GTIB, en consultant également les deux Chambres Régionales d'Agriculture.

Le GTIB comportait ainsi 7 représentants du Comité de Bassin Loire-Bretagne, 5 représentants du Comité de Bassin Seine-Normandie et 8 personnes qualifiées. Il était déjà proche d'une CLE mais en différait par sa composition, puisqu'il comportait 3/5 d'usagers, 1/5 de représentants de l'Etat et 1/5 de représentants de collectivités territoriales. En outre, le secteur agricole y était encore fortement représenté, puisque parmi les 8 personnes qualifiées, on trouvait 4 présidents de Chambre d'Agriculture et les 2 Directeurs Régionaux de l'Agriculture et de la Forêt ; par ailleurs, le président de la Chambre d'Agriculture du Loiret faisait partie du groupe au titre du Comité de bassin Loire-Bretagne (en tant que président de la 2<sup>e</sup> commission « Aménagement de l'espace » au Conseil Economique et Social de la région Centre). Ce groupe se réunissait deux fois par an.

Si le GTIB n'était pas encore la «CLE interbassins » préconisée par le SDAGE Loire-Bretagne, il préfigurait nettement une CLE en permettant l'apprentissage de la concertation entre acteurs locaux à une échelle interdépartementale, avec une première ouverture vers les collectivités territoriales et les usagers autres qu'agricoles ; il était d'ailleurs vu comme tel par les acteurs locaux.

*\* La mise en place d'un dispositif de gestion volumétrique sur l'ensemble de la nappe de Beauce entre 1997 et 1999*

Si la « Charte de Gestion » de 1995 peut être vue comme un premier accord entre profession agricole et administrations et comme le signe de l'engagement de la profession agricole à mieux respecter la ressource en eau, elle ne s'est cependant pas avérée plus efficace que les mesures préfectorales de gestion de crise prises par département.

Pour assurer une meilleure gestion de la nappe, il devenait en effet nécessaire de déterminer un volume global utilisable en fonction du niveau de celle-ci et de répartir ce volume entre les différentes catégories d'usagers. L'idée de passer à un système dit de gestion volumétrique a ainsi fini par s'imposer en 1997 ; l'échéance d'adoption de moyens de mesure des prélèvements en eau fixée par la loi et la volonté de la profession agricole de convaincre l'Agence de l'Eau Seine-Normandie de subventionner la pose de compteurs, comme cela était

le cas dans le bassin de Loire-Bretagne ont joué dans ce sens. L'objectif fixé a été de mettre en place le dispositif en 1999.

La démarche de travail adoptée a été la suivante : discussion des modalités du dispositif dans le cadre d'un groupe restreint par rapport à la commission interdépartementale de concertation que représentait le « Groupe Irrigation en Beauce », puis validation des différentes étapes par cette commission, avant présentation et validation par le Groupe de Travail Inter-Bassins (GTIB), mis en place également en 1997 ; des réunions ont aussi eu lieu spécifiquement entre les administrations du « Groupe Irrigation en Beauce », ainsi qu'entre les différents représentants de la profession agricole de ce groupe. Enfin de nombreuses réunions informelles ont eu lieu entre le Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt du Loiret, le Chef du SEMA de la DIREN et le chargé de mission de la DRAF.

Le groupe restreint constitué le 14 novembre 1997 et élargi le 4 février 1998 se composait de 14 personnes, qui représentaient :

- pour l'administration : la DIREN du Centre ; la DRAF du Centre ; les DDAF du Loiret, de l'Eure-et-Loir et de l'Essonne
- pour la profession agricole : les Présidents des 5 Chambres d'Agriculture concernées ; les représentants des syndicats d'irrigation des trois départements du Centre, de la région Ile-de-France et du département de Seine-et-Marne.

La simplification réalisée par rapport à la composition du « Groupe Irrigation en Beauce » repose principalement sur le critère du nombre d'irrigants, une priorité de représentation étant accordée aux départements ayant le nombre le plus élevé d'irrigants : choix des structures administratives régionales du Centre, où l'irrigation est nettement plus développée qu'en Ile-de-France ; choix des DDAF des deux départements du Centre où l'irrigation est la plus importante (Loiret et Eure-et-Loir) ; représentation de l'Ile-de-France par la DDAF de l'Essonne et par les représentants des syndicats d'irrigation d'Ile-de-France et de Seine-et-Marne.

Le dispositif de gestion volumétrique sur l'ensemble de la nappe de Beauce a été élaboré entre fin 1997 et fin 1998. Il repose sur le principe suivant :

- définition d'un volume de référence global pour les prélèvements agricoles sur l'ensemble de la nappe en fonction du niveau de celle-ci (application d'un coefficient réducteur à un volume global maximal pouvant être prélevé pour l'irrigation en situation de nappe haute) ; ce volume a été fixé par le préfet de la région Centre après arbitrage en faveur de la profession agricole entre les valeurs proposées par la profession agricole (la plus élevée), par la DIREN (la plus basse) et par la DDAF du Loiret (intermédiaire) ;
- répartition de ce volume entre les irrigants des 6 départements, après discussion et choix d'une clé de répartition (partage entre départements au prorata des surfaces agricoles totales des irrigants, puis entre irrigants de chaque département selon des modalités propres à chaque département)<sup>6</sup>. Un irrigant se voit attribué individuellement un volume de référence annuel pour une période de 3 ans, avec une possibilité de prélever jusqu'à 20% en moins (bonus) ou en plus (malus) une année donnée, la différence étant compensée l'année suivante. Le volume maximal attribué par département n'est pas susceptible d'être augmenté ; un

---

<sup>6</sup>. Une autre solution était envisagée qui consistait à répartir le volume de référence global au prorata des surfaces irriguées des exploitations des 6 départements, celle-ci n'a pas été retenue car d'une part les surfaces irriguées exactes n'étaient pas connues, d'autre part celles-ci pouvaient fluctuer fortement d'une année à l'autre. C'est la solution proposée par la DDAF du Loiret, appuyée par le président représentant les syndicats d'irrigants de ce département qui a été retenue.

accroissement des surfaces irriguées départementales doit donc forcément être compensé par une réduction des volumes attribués individuellement.

Le principe du dispositif de gestion volumétrique et le volume de référence global adopté pour 1999 (360 millions de m<sup>3</sup>)<sup>7</sup> ont fait l'objet d'un arrêté du préfet de la région Centre, préfet coordonnateur de bassin, le 9 novembre 1998, cette décision étant en outre communiquée au préfet de la région Ile-de-France et aux 6 préfets départementaux et annoncée lors d'une conférence de presse le 13 novembre 1998.

Ce système a été ajusté en 2000 pour tenir compte d'une estimation plus juste des surfaces agricoles départementales des irrigants et d'une légère remontée de la nappe.

Notons qu'il s'agit explicitement d'un dispositif à caractère temporaire, mis en place pour trois ans (de 1999 à 2001), en attendant notamment l'élaboration d'un SAGE.

Au moment de l'étude, il était encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ce dispositif, puisque ces deux premières années de fonctionnement (1999 et 2000), la pluviosité importante d'avril avait évité d'avoir recours aux irrigations de printemps et avait donc limité les prélèvements totaux ; globalement, le niveau de la nappe de Beauce était en train de remonter.

Toutefois, les acteurs ayant participé à l'élaboration de ce système soulignaient le succès de la concertation mise en place entre les administrations et la profession agricole, qui avait permis de restaurer une relation de confiance perdue depuis longtemps. Plusieurs indicateurs d'« ambiance » étaient ainsi mis en évidence : par exemple dans le Loiret, l'absence de contestation du dispositif dans les secteurs « sensibles » du Gâtinais et de la Petite Beauce où les arrêtés départementaux préfectoraux étaient auparavant systématiquement remis en cause ; l'invitation désormais systématique de la DDAF aux assemblées générales des syndicats d'irrigants ; les appels téléphoniques précoces (dès septembre 1999) de la DDAF de la part d'irrigants afin de connaître le coefficient appliqué au volume global maximal pour l'année 2000, de manière à tenir compte du volume d'eau disponible pour raisonner leurs choix d'assolement ; l'absence d'infraction importante relevée lors de contrôles réalisés par la DDAF auprès d'irrigants.

Le dispositif adopté était par contre contesté par la Direction de l'Eau, qui souhaitait que ce système de gestion volumétrique contractuel soit couplé au système légal des autorisations de prélèvements.

## **2. – Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE**

### **· Initiation du projet de SAGE et saisine de l'autorité préfectorale**

C'est le Ministère de l'Environnement qui a demandé en mars 1998 aux préfets concernés de démarrer la phase d'instruction d'un SAGE en délimitant un périmètre.

Le chef du SEMA de la DIREN du Centre a joué un rôle moteur au plan local, car il considérait que les problèmes de gestion quantitative posés appelaient une solution juridique

<sup>7</sup>. Cette valeur correspond aux 450 millions de m<sup>3</sup> demandés par la profession agricole et approuvés par le préfet de la région Centre, affectés d'un coefficient correcteur de 0,80 correspondant au niveau de la nappe cette année-là.

d'ordre global (fixation de règles de partage de la ressource en eau) et que le SAGE était actuellement le seul outil capable d'offrir un cadre réglementaire adéquat pour fixer des règles de répartition entre usagers.

Son argumentation juridique très développée s'appuyait sur le constat que pour les eaux non domaniales, qui représentent le cas général en France, c'est jusqu'ici le juge judiciaire, garant du respect des droits privés, qui était chargé de régler les conflits d'usage, du moins tant que ceux-ci ne généraient pas une situation de pénurie drastique, qui renvoyait alors à une intervention de l'Etat, comme garant de l'intérêt général. Si dans la pratique, il était parfois difficile d'apprécier de quelle compétence relevait une situation donnée, - comme en témoignent les contradictions relevées par P. Denozière (1985) entre deux arrêts du début du siècle signés à deux mois d'intervalle<sup>8</sup> -, c'est surtout l'évolution de la demande qui a conduit à remettre en cause cet équilibre des pouvoirs : en effet, dès lors qu'il ne s'agit plus seulement de *concilier un nombre limité d'intérêts particuliers sur un espace restreint*, mais de *répartir un volume d'eau disponible entre des intérêts multiples, la notion de préservation d'un intérêt général devient beaucoup plus forte*, ce qui semble renforcer le rôle de l'Etat. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 soulève toutefois un certain nombre de questions à ce sujet puisque d'un côté, elle renforce clairement le rôle de l'Etat (en introduisant un régime d'autorisation et en donnant aux préfets le pouvoir de limiter les prélèvements en eau en situation de crise, notamment), mais que de l'autre elle crée des instruments de planification participative comme les SAGE ou les SDAGE pour trouver par la concertation des solutions de gestion de la ressource en eau.

Les réflexions des juristes au moment de l'étude tendaient à considérer que seuls ces instruments de planification offraient la possibilité de fixer des règles de répartition de l'eau, et le SAGE « Nappe de Beauce » apparaissait ainsi pour l'administration du Ministère de l'Environnement comme une tentative d'expérimenter concrètement et de légitimer cette possibilité.

#### · **Organisation de la mobilisation collective**

C'est le Groupe de Travail Inter-Bassins mis en place en 1997 qui a servi de fait d'acteurs-relais pour préparer le lancement d'un projet de SAGE, en assurant le suivi du programme d'études hydrogéologiques et de la mise en place du système de gestion volumétrique.

La DIREN du Centre a joué un rôle de liaison fondamental entre l'instance de concertation bilatérale de départ (le « Groupe Irrigation en Beauce ») et cette instance de concertation multipartite (le Groupe de Travail Inter-Bassins).

Dans cette situation, on peut parler d'une voie de mobilisation institutionnelle, du fait du caractère très institutionnalisé du Groupe de Travail Inter-Bassins (préconisation par le SDAGE Loire-Bretagne et désignation de ses membres par les deux préfets de région et les deux présidents de comité de bassin concernés).

---

<sup>8</sup> P. Denozière (1985) met en évidence les contradictions existant en matière de droit de riveraineté entre d'une part un arrêt de la Cour de Cassation du 21-01-1901 (Marquise de Fortou), qui estime que c'est à l'administration qu'il incombe de faire un règlement d'eau dès lors que de nombreux et importants intérêts sont engagés ; et d'autre part l'arrêt Pagès du Conseil d'Etat du 22-03-1901, qui considère que l'administration n'a pas le droit de fixer des règles de répartition individuelles de l'eau pour des eaux relevant d'un droit privé. C'est ce second arrêt qui a été strictement observé jusqu'à aujourd'hui, bien que la loi des 12-20 août 1790, qui semble toujours en vigueur, attribue clairement à l'autorité administrative la mission fondamentale de « diriger toutes les eaux du territoire vers un but d'utilité général ».

### · **Craintes et oppositions**

La profession agricole a progressivement adhéré à l'idée d'un SAGE, du fait de la pression sociale croissante contre les problèmes liés à l'irrigation, mais aussi grâce au rôle joué par des responsables professionnels du Loiret et de l'Eure-et-Loir (les deux présidents de Chambre d'Agriculture et les deux présidents des syndicats d'irrigants).

La concertation bilatérale entre profession agricole et administrations amorcée en 1994 et l'instance de concertation pluripartite mise en place à l'échelle de la nappe ont certainement favorisé un rapprochement des points de vue et la création d'un certain climat de confiance.

### **3. – Cadrage du projet de SAGE**

C'est le Préfet de la région Centre qui a été désigné comme Préfet coordonnateur pour le SAGE «Nappe de Beauce».

#### · **Délimitation du périmètre**

Les deux SDAGE Loire-Bretagne et Seine-Normandie permettaient de définir un contour général du territoire concerné par la nappe de Beauce, en réunissant les deux parties situées dans chaque bassin : la première dans la carte n°8 relative aux «unités hydrographiques cohérentes» devant faire l'objet d'un SAGE unique ; la seconde dans la carte n°54 au titre de « zone de répartition » à créer. La nappe de Beauce était ainsi grossièrement délimitée : au nord-est, approximativement par la Seine ; à l'ouest, par l'Eure amont et par le Loir ; au sud-ouest, par le bassin de la Cisse amont inclus ; au sud, par la Loire ; à l'est, par le bassin du Loing inclus.

Pour définir plus précisément le périmètre de SAGE, le principe qui a prévalu a consisté à englober l'ensemble des parties de l'aquifère qui interagissent entre elles plus ou moins étroitement et forment un tout hydrogéologiquement cohérent, quelques puissent être les particularités locales.

C'est la DIREN du Centre qui a mis au point le projet de périmètre, en concertation avec la DIREN d'Ile-de-France : concrètement, c'est *grosso modo* le tracé des cours d'eau exutoires qui a été retenu pour délimiter la zone concernée. Celle-ci couvre 9 000 km<sup>2</sup> et compte 681 communes réparties sur 6 départements (228 dans le Loiret, 159 en Eure-et-Loir, 130 dans l'Essonne, 81 dans le Loir-et-Cher, 68 en Seine-et-Marne et 15 en Yvelines) et 2 régions (Centre et Ile-de-France).

Ce projet de périmètre a été soumis à l'approbation des deux Conseils Régionaux concernés à l'automne 1998. Si le Conseil Régional d'Ile-de-France a adopté sans réticence ce projet, le Conseil Régional du Centre s'est prononcé contre l'avis favorable proposé par son Président, malgré un accord d'ensemble des élus sur l'intérêt de faire un SAGE : en effet, la délimitation proposée a été contestée dans le Loiret par un responsable professionnel agricole local, qui a cherché à faire valoir, en s'appuyant sur une étude, qu'une zone d'une cinquantaine de communes située dans le Montargois (sud-est du périmètre) n'avait aucune raison de faire partie du périmètre, car les cours d'eau de cette région ne sont pas alimentés par la nappe de

Beauce ; cet argument a entraîné un avis défavorable des élus tant du Front National que du Parti Communiste, et du fait de l'absence de majorité, le projet de périmètre a été refusé.

La DIREN du Centre a cependant maintenu sa position en expliquant que si les cours d'eau du Montargois ne sont effectivement pas alimentés directement par la nappe de Beauce, ce n'est pas le cas de la nappe sous-jacente à ces cours d'eau, qui, elle, est en étroite relation avec la nappe de Beauce. Suite à une réunion organisée par le Préfet coordonnateur du SAGE (Centre) avec la DIREN et la DRAF du Centre, ainsi qu'avec les deux Présidents de la Chambre d'Agriculture de l'Eure-et-Loir et du Loiret fin 1998, le Préfet a finalement décidé d'approuver le projet de périmètre proposé. L'arrêté interpréfectoral date du 13 janvier 1999 ; une clause restrictive prévoit cependant d'exclure du périmètre toute zone pour laquelle des études hydrogéologiques approfondies ultérieures démontreraient une indépendance de fonctionnement vis-à-vis de la nappe de Beauce.

### **· Etablissement d'une CLE fonctionnelle**

*\* La CLE : la longue recherche d'un équilibre des pouvoirs*

La composition de la CLE a été arrêtée le 2 novembre 2000, avec 68 membres.

Il a fallu près de deux ans après la délimitation du périmètre pour parvenir à établir une CLE qui soit acceptée par les acteurs locaux.

Les négociations qui se sont déroulées au cours de l'hiver 2000-2001 donnent une idée des difficultés qu'il a fallu surmonter. Dans une version quasi-finale, la CLE devait être composée de 64 membres, ce chiffre ayant été déterminé par rapport à la règle de représentation de la profession agricole qui avait été choisie : il s'agissait en effet d'assurer la présence d'un représentant par Chambre d'Agriculture, soit 5 personnes dans la mesure où la Chambre d'Agriculture de l'Essonne et des Yvelines est commune aux deux départements, ainsi que celle d'une personne supplémentaire pour la région Centre qui comporte une population agricole beaucoup plus importante (en l'occurrence un représentant de la Chambre Régionale d'Agriculture) ; mais il s'agissait aussi de prévoir un nombre d'usagers suffisant pour que les représentants des mondes agricoles et industriels (soit 6 + 1 membres) ne soit pas majoritaires dans ce collège, d'où le choix de 16 personnes au total pour ce collège. En tenant compte des règles d'équilibre entre les trois collèges établies par la loi, on obtenait ainsi un nombre de 64 personnes pour la CLE (16 membres pour le collège des usagers ; 16 membres pour le collège des services de l'Etat ; 32 membres pour le collège des collectivités territoriales).

Dans le Loiret, la désignation d'une personne commune à la Chambre Départementale d'Agriculture et à la Chambre Régionale d'Agriculture a conduit la profession agricole à proposer le Président du syndicat départemental d'irrigants comme membre de la CLE ; aussi la profession agricole de l'Eure-et-Loir a-t-elle réagi en demandant que le président du syndicat d'irrigants de ce département puisse aussi être choisi comme membre de la CLE. Cette proposition ayant reçu un avis favorable des services de l'Etat du fait du rôle moteur joué par ce syndicat dans la recherche de solutions permettant de mieux gérer la ressource en eau vis-à-vis des usages agricoles, le nombre total de membres de la CLE est passé de 64 à 68 (l'adjonction d'une personne au collège des usagers impliquant d'ajouter 4 personnes au total pour respecter les règles de composition de la CLE).

On peut noter que si la CLE se substitue logiquement au Groupe de Travail Inter-Bassins, il était prévu que le Groupe Irrigation soit maintenu, par exemple en tant que commission thématique de la CLE.

*\* La nécessaire recherche d'un élu susceptible de devenir président de la CLE*

Dans la mesure où ce projet de SAGE a émergé dans le prolongement d'actions de concertation bilatérales entre les administrations et la profession agricole, et où les élus étaient peu mobilisés jusqu'alors, la recherche d'un candidat à la présidence de la CLE s'avérait nécessaire.

Lors de la composition de la CLE, un élu agricole (président de la Chambre d'Agriculture du Loiret) a suggéré la candidature d'un élu local, président du Pays de Beauce-Gâtinais en Pithiverais et sénateur, du fait de sa bonne connaissance des questions d'eau (ancien président de la Conférence Régionale de l'Environnement), de ses qualités de diplomatie et de fermeté, ainsi que de son appartenance à la région du Centre, où l'irrigation est la plus développée ; cet élu agricole a joué un rôle important au plan interdépartemental pour faire reconnaître l'intérêt de cette candidature.

Ce candidat unique a été facilement élu président, lors de la réunion d'installation de la CLE du 1<sup>er</sup> décembre 2000. Deux vice-présidents ont par ailleurs été élus de façon consensuelle, représentant les deux Conseils Régionaux (Centre et Ile-de-France).

*\* Une structure porteuse encore à trouver*

Au moment de l'étude, la recherche d'une structure porteuse était encore en cours.

Lors de la réunion d'installation de la CLE du 1<sup>er</sup> décembre 2000, cette question a été abordée sans y apporter de réponse. Une solution d'attente a été trouvée en confiant le secrétariat administratif à la DIREN du Centre ; par ailleurs, plusieurs participants ont indiqué leur souhait que les Agences de l'Eau continuent à accorder des moyens financiers importants à ce projet, comme elles l'avaient fait pour le Groupe de Travail Inter-Bassins (programme d'études).

**· Polarisation du projet**

Les actions antérieures au projet conduites par le secteur agricole et les arguments des acteurs ayant joué un rôle moteur dans l'émergence du projet du SAGE (administration de l'environnement) conduisaient le projet de SAGE de la Nappe de Beauce à se polariser nettement autour des problèmes de gestion quantitative au cours de cette phase et des solutions déjà mise en place (système de gestion volumétrique).

La question était même posée par certains acteurs de savoir si un SAGE se justifiait encore du fait des actions déjà entreprises et quel intérêt supplémentaire il pouvait présenter.

Pour les acteurs locaux déjà impliqués dans ces actions (administrations et profession agricole), le SAGE était en fait clairement vu comme un moyen de légitimer le travail déjà entrepris, et plus précisément :

- le périmètre de la nappe de Beauce, et donc la pertinence de celui-ci pour raisonner toute action de gestion de la nappe ;

- le résultat des études techniques réalisées, et donc les connaissances sur le fonctionnement hydrogéologique de la nappe permettant d'explicitier les raisons de fluctuation du niveau de celle-ci (et le cas échéant pouvant relativiser le rôle de l'agriculture) ;
- le système de gestion volumétrique mis en place.

Il était aussi vu comme un moyen de mobiliser des financements pour aller plus loin dans les actions déjà entreprises, par exemple en permettant de déplacer certains forages situés dans la nappe d'accompagnement de cours d'eau exutoires et pénalisant fortement le débit de ceux-ci<sup>9</sup>.

Au-delà, la conception du SAGE différait fortement selon les catégories d'acteurs concernées :

- dimension juridique mise en avant par la DIREN du Centre, on l'a vu, afin de mettre en place des règles de répartition de la ressource en eau ; *a contrario*, importance juridique du SAGE relativisée par plusieurs représentants du secteur agricole sceptiques sur la «solidité» de cet instrument en cas de crise grave (sécheresses répétées), le risque encouru étant alors selon eux celui d'une infraction collective impossible à contrôler.

- projet avant tout politique pour la profession agricole, qui voyait le SAGE comme un moyen de faire reconnaître des priorités d'usage de la ressource en eau par un collectif (l'irrigation faisant évidemment partie de ces usages prioritaires) ; ou encore pour ceux qui considéraient que le SAGE pouvait permettre de mener une réflexion prospective sur l'évolution des usages dans l'ensemble de la région (par exemple, au cas où un nouvel aéroport se construirait dans le bassin parisien...) et de préciser la place de chaque usage.

---

<sup>9</sup>. Par exemple, une quinzaine de forages affectant le Fusain sont concernés dans le département du Loiret.



## **Conclusion**

L'analyse réalisée montre que si le projet de SAGE de la Nappe de Beauce présente des enjeux extrêmement importants tant pour le Ministère de l'Environnement que pour la profession agricole, il est né dans une ambiance apaisée et relativement sereine ; cela n'exclue pas la résurgence de conflits lors de l'élaboration du SAGE, en particulier avec la profession agricole, si celle-ci considère que ces intérêts sont trop fortement remis en cause, mais offre de meilleures garanties de succès qu'un démarrage de projet dans un climat conflictuel.

La manière dont le projet de SAGE a émergé a fortement contribué à créer ces conditions de travail satisfaisantes :

- d'une part, grâce à la mise en place d'un système de concertation à deux niveaux : tout d'abord, une structure de concertation administrations / profession agricole (le Groupe Irrigation), puis une structure de concertation pluripartite préfigurant une CLE (le Groupe de Travail Inter-Bassins) à laquelle ont été soumises les propositions de solutions de la première structure et qui a permis d'apaiser les conflits et l'apprentissage de la concertation ; d'ailleurs, la CLE s'est d'emblée présentée comme une instance se situant dans la filiation du GTIB ;

- d'autre part, grâce à l'initiation de plusieurs actions susceptibles de contribuer directement au SAGE :

- . la réalisation d'études hydrogéologiques permettant de mieux connaître le fonctionnement de la nappe ;

- . la mise en place d'un dispositif d'attente pour mieux gérer les prélèvements en eau pour l'irrigation, à savoir un système de gestion volumétrique sur l'ensemble du périmètre pour la période 1999-2001.

On peut toutefois regretter que les systèmes de concertation mis en place (et en particulier le Groupe Irrigation) n'aient pas associé plus étroitement les MISE, ce qui aurait renforcé la légitimité du système de gestion volumétrique mis en place. De même, on constate que les associations n'ont pas été impliquées dans cette phase d'émergence du projet.

Par ailleurs, l'émergence du projet de SAGE a reposé fortement sur l'implication personnelle du chef du SEMA de la DIREN du Centre, alors même que le service de celui-ci souffrait d'une carence de personnel (départ de l'hydrogéologue au cours de l'été 1999 et important retard à son remplacement), ce qui souligne les contradictions qui peuvent parfois exister entre des priorités affichées à un échelon central et le manque de moyens existant au plan local pour satisfaire ces priorités.

La poursuite du projet suppose de trouver une structure support ou du moins parvenir à coordonner la mise à disposition de moyens humains et financiers. Elle suppose aussi de préciser le rôle d'une procédure de planification participative dans l'établissement de règles de répartition de l'eau sur un vaste territoire.

### Bibliographie

Allain S., Garin P., Montginoul M., Rossignol B., Ruf Th., 1999 – Gestion collective d'une ressource commune. Etudes de cas - tomes I et II. Opération «Irrimieux », ANDA, Paris (Cas : nappe de Beauce)

Denozière P., 1985 – L'Etat et les eaux non domaniales. Lavoisier, TEC& DOC, 1985

Le Coz D., 2000 – Gestion durable d'une ressource en eaux souterraines. Cas de la nappe de Beauce. Communication à la Société Hydrotechnique de France, colloque du 11 mai 2000, 8 p.

Compte-rendus des réunions du «Groupe Irrigation en Beauce » et du «Groupe de Travail Inter-Bassins »

### Personnes interrogées

M. X. Belin – Président de la Chambre d'Agriculture du Loiret

M. P. Billaud – Agence de l'Eau Loire-Bretagne

M. Bournaud – Directeur de la DDAF du Loiret

Mme N. Evain-Bousquet – Direction de l'Eau (Ministère de l'Environnement)

M. J. Hérin – Chargé de mission auprès du DRAF du Centre

M. D. Le-Coz – Chef du SEMA (DIREN du Centre)

M. Ph. Lirochon – Président de la Chambre d'Agriculture d'Eure-et-Loir

M. A. Noireau – Chef de la MISE (DDAF du Loiret)

M. C. Renard – Directeur de Nature Centre

### Le SAGE de la Nappe de Beauce

#### Caractéristiques générales du périmètre

<b>Caractéristiques physiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 000 km<sup>2</sup></li> <li>• Nappe de Beauce + cours d'eau exutoires</li> </ul>
<b>Caractéristiques socio-économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 681 communes – 6 départements (Loiret (228 communes) ; Eure-et-Loir (159 communes) ; Essonne (130 communes) ; Loir-et-Cher (81 communes) ; Seine-et-Marne (68 communes) ; Yvelines (15 communes)) – 2 régions (Centre et Ile-de-France)</li> </ul>
<b>Caractéristiques institutionnelles et juridiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Police de l'eau : DDAF (sauf sur la Loire et le Loing)</li> </ul>
<b>Usages de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombreux, mais prédominance de l'irrigation</li> </ul>

#### Emergence du projet de SAGE

<b>Dates</b>	<b>Actions</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997</li> <li>• Mars 1998</li> </ul>	Groupe de Travail Inter-Bassins + études hydrogéologiques Saisine des préfets par le Ministère de l'Environnement
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13-01-1999 (arrêté)</li> </ul>	Délimitation du périmètre (9 000 km <sup>2</sup> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 02-11-2000 (arrêté)</li> </ul>	Composition de la CLE (68 membres)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01-12-2000</li> </ul>	Réunion d'installation de la CLE

*Cas N°2*

*SAGE du Tarn amont*

*Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à la deuxième réunion de la CLE (25 janvier 2001).*

*Il permet d'analyser l'organisation d'une mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE dans un contexte initial de tensions entre acteurs locaux et de réticences par rapport à cette idée de SAGE, à partir de l'initiation d'une étude globale par l'Agence de l'Eau.*

## **I. Présentation du bassin versant du Tarn**

Cette présentation s'appuie largement sur l'« étude de gestion intégrée du bassin amont du Tarn » pilotée par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (1998).

### **1. – Caractéristiques physiques**

Le bassin versant du Tarn s'étend sur une superficie totale de 15 500 km<sup>2</sup>. Il présente deux grandes parties très différentes du point de vue géographique :

- la partie amont, qui recoupe largement la région dite des « Grands Causses » et qui se présente comme une mosaïque de plateaux calcaires entaillés par les gorges du Tarn et de ses affluents, où les cours d'eau sont plutôt de type torrentiel. Le territoire est très faiblement occupé et l'activité prédominante est une agriculture de type extensif (élevage ovin) ; sur le plan économique, l'activité la plus importante est liée à la fréquentation touristique (notamment en Lozère) ;

- la partie aval, qui commence un peu en amont d'Albi et qui correspond à une plaine alluviale de faible pente, où la rivière est fortement grossie des apports de ses nombreux affluents ; l'activité principale est une agriculture de type intensif.

Le SDAGE ayant distingué quatre unités hydrographiques de référence dans le bassin du Tarn (Tarn amont, Tarn aval, Aveyron et Agout), on ne s'intéressera dans ce qui suit qu'à ce qui concerne l'unité amont qui fait l'objet du projet de SAGE étudié ici. Sur le plan hydrographique, cette unité englobe le Tarn et tous ses affluents aveyronnais et lozériens, Dourdou de Camarès et Rance compris.

La partie amont du bassin versant du Tarn est couverte à 70% par la région des « Grands Causses ». Il s'agit d'un système karstique, où eaux souterraines et écoulements superficiels sont en étroites relations, à travers les résurgences qui alimentent les cours d'eau par des apports localisés ou diffus, ce qui nécessite de s'intéresser à l'ensemble du bassin d'alimentation du Tarn amont.

\* *Les ressources en eau souterraine* contenues dans le système karstique sont considérables ; elles contribuent de façon déterminante aux débits des rivières du bassin, en particulier à l'étiage, et se présentent plus largement comme un véritable château d'eau pour une grande partie de la France méridionale ; cependant, ces ressources en eau sont très vulnérables aux risques de pollution.

\* *Le réseau hydrographique* est très dense dans la partie orientale du bassin, là où affleure le soc cristallin sur lequel les eaux peuvent ruisseler, et se réduit à un axe unique sur les calcaires perméables où l'eau de pluie s'infiltre, qui draine les eaux du karst.

### **2. - Caractéristiques socio-économiques**

#### **· Population et activités**

Le bassin amont du Tarn se caractérise par *une faible densité de population* : la moitié des communes compte moins de 200 habitants permanents et 7 communes seulement dépassent 1000 habitants. La ville la plus importante est de loin Millau (Aveyron) avec un peu plus de

20 000 habitants, soit la moitié des habitants du bassin ; Florac (Lozère) est la seule autre agglomération qui dépasse 2 000 habitants. La population est essentiellement installée dans les vallées, les Causses étant extrêmement peu peuplés.

Le territoire présente toutefois une forte fluctuation annuelle de la population résidente, puisque le nombre d'habitants double pendant la période estivale, du fait de la fréquentation touristique. Le phénomène est encore plus marqué dans les Gorges du Tarn en Lozère, avec une augmentation de population de 7 600 habitants en hiver à 30 000 en été, et le passage de 600 à 700 000 visiteurs par an.

L'activité dominante est une agriculture de type extensif (il s'agit principalement d'un élevage ovin pratiqué sur les Causses, pour la production de lait et la fabrication de fromage), accompagnée des activités industrielles liées à cette agriculture. Mais l'atout économique le plus important réside dans la valeur exceptionnelle du patrimoine naturel des gorges et des Causses, comme en témoigne l'importance de la fréquentation touristique estivale.

#### · Usages de la ressource en eau

- *l'alimentation en eau potable* : elle est assurée à partir des sources des hauts-bassins, des résurgences karstiques et des alluvions du Tarn.

- *les activités de loisir dans les gorges* : il s'agit principalement de la baignade, de la pêche, et des descentes en canoë-kayak.

- *les extractions de granulats* : cette activité est aujourd'hui résiduelle, mais ses effets sur le milieu se font aujourd'hui encore fortement sentir en certains endroits.

## **II. – Emergence du projet de SAGE du Tarn amont**

### **1. – Contexte d'émergence du projet de SAGE**

#### **· des tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau**

S'il n'existe pas de problèmes drastiques dans le Tarn amont en matière de gestion de la ressource en eau, ce territoire a cependant connu au cours des quinze dernières années des tensions croissantes liées tout à la fois à la reconnaissance de sa valeur touristique (site des Gorges du Tarn) et donc à des exigences accrues, et à la forte augmentation de fréquentation, notamment en période estivale.

Ces tensions portent notamment sur les eaux superficielles et sont liées à :

- *une altération de la qualité des eaux de surface*, dont le phénomène d'eutrophisation est la manifestation la plus visible et celle à laquelle les acteurs locaux sont les plus sensibles ; des problèmes de pollution ponctuels résultent en outre de la vétusté ou de la faible performance de certains équipements ruraux en matière d'assainissement aggravées par le dépassement des capacités de traitement en situation estivale. Le manque de qualité sanitaire peut ainsi parfois nuire aux activités nautiques et de baignade.

- *une dégradation des cours d'eau et de la vie aquatique*, qui résulte d'importantes extractions de granulats dans le passé (modification des caractéristiques physiques des cours d'eau, disparition des frayères à truites) et de la forte pression touristique estivale aujourd'hui (à titre d'exemple, on compte au moins 50 000 descentes de canoë-kayak par an dans les Gorges du Tarn en Lozère).

D'autres tensions proviennent :

- *d'une protection insuffisante contre les risques d'inondations*, dans une région où les crues sont soudaines et parfois violentes ;

- *d'une protection insuffisante des ressources en eau souterraines vis-à-vis de l'alimentation en eau potable* (peu de périmètres de protection des captages d'AEP) et de problèmes ponctuels de distribution d'eau (situations de non-conformité essentiellement dues à des lacunes dans la maintenance des équipements, en particulier dans les petites unités de distribution).

#### **· Un contexte d'action favorable**

*\* La délimitation d'une unité de référence « Tarn amont » dans le SDAGE Adour-Garonne*

L'idée d'un SAGE « Tarn amont » est née lors de l'élaboration du SDAGE Adour-Garonne (entre 1992 et 1994), puisque cette zone a été envisagée très tôt – dès les premières réunions des commissions géographiques – comme unité hydrographique de référence au sein de l'entité Tarn-Aveyron.

Il est notamment apparu pertinent :

- de considérer à part dans cette entité les bassins de deux affluents importants : celui de l'Aveyron, du fait de ses caractéristiques géologiques très différentes de celle du bassin du Tarn, ainsi que celui de l'Agout, du fait de l'importance de l'activité industrielle menée dans ce bassin et des problèmes de qualité liée à celle-ci ;

- de distinguer également la partie amont du bassin du Tarn de la partie avale, du fait de leurs différences importantes tant du point de vue du fonctionnement hydrologique que des caractéristiques socio-économiques.

La différenciation d'une unité « Tarn amont » n'a toutefois pas reçu l'accord des élus lozériens qui étaient eux favorables à un SAGE « Lozère » ; ce repli sur une logique départementale, qui s'était déjà manifesté lors de la création du Parc Naturel Régional des Grands Causses<sup>10</sup>, s'explique par la crainte des élus de ce petit département, qui compte quatre régions naturelles se prolongeant chacune dans d'autres départements, de ne pas parvenir à faire valoir suffisamment leurs intérêts face aux autres. Les arguments des Lozériens n'ont toutefois pas été retenus, un SAGE « Lozère » présentant l'inconvénient de n'avoir aucune cohérence physique, puisqu'il aurait concerné trois bassins versants (ceux du Tarn, du Lot et des Gardons). Une unité « Tarn amont » a donc été individualisée (et référencée f1) dans le SDAGE approuvé en août 1996.

\* *Deux acteurs locaux très actifs*

- *en Aveyron : le Parc Naturel Régional des Grands Causses*

Le Parc Naturel Régional des Grands Causses a été créé le 6 mai 1995, à l'initiative de la Région Midi-Pyrénées. Initialement prévu pour couvrir tout le territoire des Grands Causses – qui se situent majoritairement en Lozère -, il ne se situe finalement que dans l'Aveyron, pour des raisons politiques, la Lozère craignant de ne pouvoir faire valoir suffisamment ses intérêts face à l'Aveyron. D'une superficie de 315 640 ha, il regroupe 94 communes et une population de 64 707 habitants. Sa charte a été approuvée pour une durée de 10 ans par les 94 communes du Parc, le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, le Conseil Général de l'Aveyron, les Chambres Consulaires, le syndicat mixte A71 ainsi que l'Etat. Son président est aussi administrateur de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Les rôles du Parc dans le domaine de l'eau portent sur :

- . la production et la gestion d'informations relatives à l'état de la ressource en eau ;
- . la maîtrise d'ouvrage pour des actions telles que des opérations intégrées d'aménagement de petits bassins versants, la définition de périmètres de protection ou l'élaboration de schémas d'assainissement intercommunaux ;
- . une aide aux maîtres d'ouvrages pour les actions en matière d'AEP, d'assainissement et de restauration ;
- . l'animation de la concertation entre tous les partenaires territoriaux.

Une convention a en outre été signée entre le Parc et l'Agence de l'Eau Adour-Garonne pour une période de 5 ans (1997-2001), afin que celle-ci puisse accorder des aides complémentaires, dans le cadre de son VII<sup>e</sup> programme d'intervention, pour des actions relevant de la « politique territoriale »<sup>11</sup>. Trois objectifs ont été définis, qui portent sur : la connaissance et la protection des ressources karstiques<sup>12</sup> ; la reconquête de l'espace rivière :

<sup>10</sup>. Et qui se retrouve dans d'autres actions locales, comme un mouvement en faveur d'un « Pays Lozère ».

<sup>11</sup>. Bonification de 10% maximum pour des actions bénéficiant déjà d'aides de la part de l'Agence dans le cadre de son programme normal ; subvention d'opérations n'entrant pas dans le cadre de ce programme, à raison de 35% maximum pour des investissements et de 50% maximum pour des études ou des actions d'animation.

<sup>12</sup>. Poursuite du contrôle qualitatif et quantitatif de l'état des sources karstiques ; mise en place de mesures de protection adaptées au karst et aux activités sur les plateaux (réalisation de périmètres de protection pour l'AEP ; traitement des effluents des élevages d'ovins laitiers ; création ou amélioration de dispositifs d'assainissement individuels ou semi-collectifs et suivi des ouvrages d'épuration de toute nature).

renforcement et pérennisation du programme d'entretien des rivières ; la sensibilisation du public et la diffusion des connaissances, grâce à la réalisation d'une « Maison des Karsts »<sup>13</sup>. La mise en œuvre de cette convention repose sur une Commission consultative territoriale, composée de trois représentants des Instances de Bassin (Comité de Bassin ou Commission Géographique Tarn-Aveyron), trois représentants désignés par le Parc et un représentant de l'Etat. Cette Commission est chargée de préciser éventuellement les conditions d'éligibilité des dossiers ; d'émettre un avis sur les demandes présentées ; de réaliser un bilan d'exécution et de proposer d'éventuelles adaptations.

Notons qu'un autre acteur important intervient aussi dans le domaine de l'eau en Aveyron : *le SATESE-Rivière*, service du Conseil Général créé afin d'assurer la restauration et l'entretien des cours d'eau : ce service réalise les études de diagnostic et joue un rôle d'assistance technique ; il est relayé par le Parc Naturel Régional des Grands Causses auprès des syndicats intercommunaux d'aménagement hydraulique qui couvrent chaque cours d'eau<sup>14</sup>, en ce qui concerne le suivi des travaux.

*- en Lozère : le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn , de la Jonte et des Causses »*

La principale structure qui intervient en Lozère en tant que maître d'ouvrage d'opérations de restauration et d'entretien est le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn , de la Jonte et des Causses » ; celui-ci possède une compétence large de réalisation d'études et d'investissements d'intérêt général visant à protéger et à valoriser ce site.

Il a été créé en 1982 sous le nom de SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn », suite à l'appellation « Grand Site National » accordée par le Ministère de l'Environnement en 1978 à cette zone. Depuis le projet de classement de site, qui porte sur une aire géographique plus étendue (cf ci-dessous), de nouvelles adhésions au SIVOM ont eu lieu : celui-ci regroupe maintenant 18 communes pour la plupart situées en Lozère (3 seulement sont aveyronnaises) sur les cantons de Florac, Sainte-Enimie, la Canourgue, le Massegros, Meyrueis et Peyreleau, et a pris la dénomination de SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn , de la Jonte et des Causses » ; il est présidé par le maire de Mende, conseiller général de Sainte-Enimie et ancien député. Un poste de chargé de mission a été créé en 1993 afin de renforcer les moyens d'action du SIVOM.

Les domaines d'actions du SIVOM portent sur :

- . l'eau et l'environnement : études générales (assainissement, AEP, impacts des activités) ; entretien et restauration des berges ;
- . le tourisme : entretien et balisage des sentiers de randonnée, aménagement de lieux de baignades, gestion de l'activité de canoë-kayak, signalisation touristique, organisation de circuits et réalisation de topoguides à thèmes...
- . la restauration du patrimoine (hameau de Hauterives).

La maîtrise d'œuvre est assurée par la DDE de Lozère pour les opérations d'entretien et par la société d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc pour celles de restauration ; le programme

<sup>13</sup>. Celle-ci vise à assurer le suivi de l'ensemble de l'opération, à animer les actions, à favoriser une approche intégrée en appuyant des démarches du type des SAGE, et à diffuser les connaissances auprès des scolaires et du grand public d'une part et à un niveau national et international d'autre part.

<sup>14</sup>. La Dourbie relève d'un syndicat mixte.



prévisionnel de travaux élaboré par le SIVOM est soumis à l'avis du Parc National des Cévennes, qui contrôle en outre la réalisation des travaux.

Le SIVOM assure aussi un rôle général d'animation auprès des acteurs locaux et un rôle d'interface avec les administrations.

*\* Plusieurs actions de protection de la ressource en eau ou d'aménagement*

Outre les actions déjà signalées menées par le Parc Naturel Régional des Grands Causses et le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses », plusieurs actions notables ont déjà été engagées dans ce territoire :

*- une protection nationale du site naturel des Gorges du Tarn :*

*. l'octroi de l'appellation « Grand Site National » en 1978*

Les Gorges du Tarn et de la Jonte sont des sites inscrits au titre de la loi du 2 mai 1930 : cette classification soumet à déclaration tout travaux réalisé sur le site. L'appellation « Grand Site National » qui leur a été conférée en 1978 n'a été accordée qu'à une vingtaine de prestigieux lieux touristiques et environnementaux français, tels que la Dune du Pilat, la Pointe du Raz, les Gorges de l'Ardèche ou encore le Cirque de Gavarnie.

En principe, l'attribution de cette appellation devait s'accompagner de la mise en place d'une opération de mise en valeur du site, dans le cadre d'un programme d'actions concertées entre l'Etat et les collectivités territoriales ; en fait, cette opération en tant que telle n'a pas eu lieu, mais un contrat de rivière a été mené sur le Haut-Tarn de 1984 à 1990 (cf plus loin).

*. un projet de classement de site depuis 1990, qui fait l'objet d'un fort contentieux avec les élus locaux*

La décision de mettre à l'étude un projet de classement des gorges et des bordures des Causses au titre de la loi du 2 mai 1930 a été officialisée par un courrier du Ministre au Préfet de la Lozère en date du 9 novembre 1990. Les premières ébauches d'un périmètre ont été esquissées en 1992 par la DIREN Languedoc-Roussillon ; le projet a été présenté aux élus le 16 décembre 1992 à Florac. L'aire géographique envisagée s'étend sur plus de 80 km de long et concerne 17 communes (14 en Lozère<sup>15</sup> et 3 en Aveyron<sup>16</sup>) ; elle est plus étendue que celle concernée par l'inscription, car elle s'appuie principalement sur le critère de co-visibilité directe de Causse à Causse, qui implique d'intégrer dans le périmètre toute portion des Causses visible depuis la première crête du versant opposé, alors que le périmètre d'inscription s'arrêtait au sommet des gorges. Le classement rend obligatoire la soumission de tout travaux à autorisation de l'Architecte des Bâtiments de France. Le projet est donc beaucoup plus contraignant que l'inscription, qui ne repose que sur un régime de déclaration.

Si la majorité des élus lozériens n'était pas opposée à cette procédure de classement, susceptible d'accroître encore la notoriété du site, ils refusaient que les décisions soient prises de façon unilatérale par l'Etat, et sans garantie préalable des modalités de gestion du site ; aussi ont-ils demandé :

<sup>15</sup>. En Lozère : Ispagnac, Quézac, Montbrun, Sainte-Enimie, la Malène, Mas-Saint-Chély, Laval-du-Tarn, Saint-Georges-de-Lévêjac, Saint-Rome-de-Dolan, les Vignes, le Rozier, Saint-Pierre des Tipiers, Hures-la-Parade et Meyrueis.

<sup>16</sup>. En Aveyron : Peyreleau, Mostuéjols et Veyreau.

- . une révision du périmètre de protection jugé trop étendu (souhait d'exclure les villages et les Causses du périmètre) ;
- . la création d'un comité consultatif associant élus et administrations ;
- . l'élaboration par ce comité d'un cahier de gestion du site, précisant les règles à respecter et les mesures financières compensatoires aux surcoûts générés<sup>17</sup> ;
- . l'élaboration par ce comité d'un programme d'actions de valorisation du site, bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat.

Le Préfet s'est alors engagé à effectuer une information et une concertation supplémentaires. Toutefois, pendant près de cinq ans, le même scénario s'est répété, à quelques variantes près, les propositions de la DIREN sur le projet de classement ou sur un cahier de gestion du site étant à chaque fois rejetées par les élus faute de concertation, et la demande de révision du périmètre par les élus étant refusée par la DIREN, le Préfet cherchant à chaque nouvelle rencontre à favoriser l'organisation d'une concertation.

Ce n'est qu'à l'automne 1997 que s'est esquissée une possibilité de sortir de cette impasse : Par une lettre du 9 septembre 1997 adressée au SIVOM et aux communes concernées, le Préfet a en effet indiqué que la mise en place d'un comité consultatif pouvait s'effectuer très rapidement ; que l'Etat était prêt à s'engager financièrement sur la base d'un projet défini au préalable et que le périmètre pouvait être révisé. Lors d'un premier passage le 14 novembre 1997 en Commission Départementale des Sites de la Lozère, le projet a recueilli un avis favorable, malgré l'opposition des élus, grâce aux votes majoritaires de l'administration et des associations d'environnement, avec néanmoins les réserves suivantes : création et venue sur place d'une Mission Interministérielle chargée d'examiner avec les élus locaux les questions posées par le classement ; acceptation des demandes des élus en matière de mise en place d'un comité de gestion du site, de rédaction d'un cahier de gestion dans la concertation et de la mise en œuvre d'un programme de valorisation du site bénéficiant d'une participation financière de l'Etat.

Cette Mission, conduite au cours du dernier trimestre 1998 et qui a rendu ses conclusions le 29 janvier 1999 au Ministre et le 21 mai 1999 devant les élus, a proposé la reprise des échanges sur la base suivante : une révision du dossier (nouvelle délimitation du périmètre reposant sur une expertise réalisée par un groupe de travail composé de représentants de l'Etat ; précision des conséquences administratives du classement, des modalités de gestion, et des travaux soumis à autorisation et pouvant bénéficier de contreparties financières) ; la mise en place par le Préfet d'une commission locale de concertation rassemblant les acteurs concernés et préfigurant la commission locale de gestion à créer après classement ; la soumission du nouveau projet à cette commission et le recueil des avis des collectivités territoriales et des organisations professionnelles, avant repassage en Commission Départementale des Sites ; enfin, après classement, la demande par l'Etat aux acteurs locaux concernés d'élaborer un programme de mise en valeur en concertation avec les services de l'Etat.

En fait, les démarches complémentaires effectuées suite à cette Mission Interministérielle se sont limitées : d'une part, à une réduction à la marge du périmètre sur la base de la réalisation d'une expertise paysagère par un bureau d'études, étude suivie par un groupe de travail composé de services de l'Etat (en particulier, les demandes de modifications importantes telles que le report du périmètre sur les premières crêtes des gorges, les exclusions de certains secteurs au titre des inquiétudes relatives aux contraintes du classement sur l'activité agricole

---

<sup>17</sup>. Compensation entre le coût d'une toiture normale et celui d'une couverture en lauzes calcaires de pays, par exemple.

ou forestière, ou bien pour garantir les possibilités d'évolution urbaine n'ont pas été retenues) ; d'autre part, à l'organisation de deux réunions rassemblant les élus et les acteurs socio-professionnels sous la présidence du Préfet et de réunions spécifiques avec chacune des communes concernées par le projet. Les préconisations de la Mission Interministérielle quant au mode de concertation et à l'apport de précisions sur les conséquences du classement n'ont donc pas été prises en compte.

Au total, une forte ambiguïté de la procédure de classement provient du fait que si elle peut être décidée unilatéralement par l'Etat, il est difficile d'envisager sa mise en œuvre au plan local, sans un certain degré d'acceptation et d'appropriation de celle-ci de la part des acteurs locaux, ce qu'ont bien noté tous les Préfets de Lozère qui se sont succédés, ainsi que les membres de la Mission Interministérielle. Une telle tentative d'avancée en force par l'Etat a incontestablement créé des tensions et un ressentiment durable chez les élus locaux.

*- deux contrats de rivière*

*. le contrat de rivière du « Haut-Tarn » (1984-1990)*

C'est lors de la présentation par le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn » de son programme d'aménagement du site devant le Conseil d'Administration du Parc National des Cévennes en 1982, qu'est née l'idée du lancement d'un contrat de rivière qui reprendrait une partie de ce programme.

Ce contrat de rivière du « Haut-Tarn » établi en 1984 a été piloté par le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn ». Il a porté sur un tronçon de rivière plus étendu que celui concerné par l'appellation « Grand Site National », puisque le périmètre était compris entre le Pont de Montvert et la sortie des Gorges du Tarn en Aveyron (le Rozier). Le programme initial (1984-1988) prévoyait trois volets d'actions : amélioration de la qualité des eaux (assainissement) ; entretien des berges et du lit de la rivière (nettoyage et mise en place de centres de collecte et de traitement des ordures ménagères) ; mise en valeur de la rivière (aménagement pour la pratique du canoë-kayak ; amélioration du peuplement piscicole pour la pêche ; restauration du patrimoine architectural des villages environnants).

Un avenant à ce contrat a été ultérieurement établi, afin de prolonger celui-ci d'une durée de 2 ans, de modifier certaines actions envisagées au départ, d'en prévoir d'autres et d'actualiser le budget initialement prévu, les domaines d'action concernés restant toutefois les mêmes.

*. le contrat de rivière de la « Vallée du Tarn » (1990-1995)*

Ce contrat de rivière a concerné le Tarn hors affluent sur tout son parcours dans l'Aveyron. Il n'a pas été très concluant, du fait de l'absence d'une véritable structure porteuse et du manque d'animation.

*- de nombreuses études scientifiques pour mieux connaître le système karstique*

De nombreuses études ont été réalisées pour mieux connaître le système karstique des Grands Causses. La partie la mieux connue est actuellement celle du Larzac septentrional grâce aux études réalisées par le BRGM et le CNRS à la demande du Syndicat Intercommunal pour l'AEP du Larzac ou du Parc Naturel Régional des Grands Causses ; ces études ont notamment été motivées par le projet d'aménagement de l'autoroute A75.

## **2. – Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE**

### **· Initiation du projet de SAGE**

#### *\* Acteur-clé*

C'est l'arrivée à la tête de l'antenne de Rodez en novembre 1996 d'un agent de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne fortement impliqué dans la réalisation du SDAGE Adour-Garonne, qui a permis d'initier le projet de SAGE.

#### *\* Argument employé*

Pour celui-ci, il s'agissait avant tout de débloquer une situation d'inertie (préconisation d'un SAGE par le SDAGE Adour-Garonne, mais opposition des élus lozériens à ce projet) et de déterminer ce qu'il serait intéressant de faire en matière de gestion de la ressource en eau dans cette unité Tarn-amont. Aussi le projet de SAGE n'a-t-il pas été présenté d'emblée comme un but à atteindre.

### **· Organisation de la mobilisation collective et saisine de l'autorité préfectorale**

#### *\* La constitution d'un groupe de travail et la réalisation d'une étude dite de « gestion intégrée »*

Le Directeur de la Délégation de Rodez de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a décidé d'inviter plusieurs acteurs locaux à se réunir le 27 février 1997, par l'envoi d'une lettre rédigée dans les termes suivants : « à la suite de plusieurs réunions, l'Agence de l'Eau a été interpellée sur l'opportunité ou non d'engager une procédure SAGE sur le bassin amont du Tarn (rivières et/ou karst). C'est pourquoi, afin de mieux cerner les conditions de mise en œuvre d'une telle procédure, je vous propose une réunion de travail (...) ».

Si les termes de cette lettre sont assez vagues et ne préconisent pas d'emblée une orientation vers une démarche de SAGE, il apparaît cependant clairement que c'est bien dans cette optique que les participants sont invités à réfléchir. Un autre enjeu fort également affiché dès le départ était de définir le territoire pertinent pour conduire des actions (unité hydrologique, unité hydrogéologique ou mélange des deux), au sein de l'entité « Tarn amont » délimitée approximativement dans le SDAGE. Enfin, il s'agissait bien ici d'amorcer une réflexion susceptible de se poursuivre au sein de l'ensemble des personnes invitées, qui était appelé à former un groupe de travail et à choisir un mode d'action ; ce sont des représentants de services techniques qui ont été conviés, et non des élus, de manière à exclure les questions politiques des échanges.

Cette analyse est confirmée par la lecture de l'ordre du jour de cette réunion, qui prévoyait que les points à aborder portent sur : le rappel de la procédure de SAGE ; la question de la définition d'un système aquifère ; une synthèse des études et actions déjà réalisées ; une identification des enjeux ; un examen d'un périmètre possible ; la définition d'une méthode de travail.

Ont été conviés à cette première réunion : l'administration, c'est-à-dire les MISE des trois départements principaux concernés (Aveyron, Lozère et Gard), ainsi que les DIREN des deux régions correspondantes (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ; les services techniques des Conseils Généraux de l'Aveyron, de la Lozère et du Gard ; le Parc Naturel Régional des Grands Causses et le Parc National des Cévennes ; deux hydrogéologues du BRGM (un pour chaque région), dont un expert renommé des systèmes karstiques (chercheur du CNRS détaché au BRGM).

Lors de cette réunion, il est ressorti :

- d'une part, que l'ensemble des études déjà effectuées tant pour le système karstique par le BRGM que pour les cours d'eau dans le cadre du contrat de rivière «Tarn», ainsi que les diverses actions menées permettaient d'avoir une connaissance suffisante du bassin du Tarn amont et de dégager plusieurs enjeux vis-à-vis de la gestion de la ressource en eau ;

- d'autre part, que, pour aller plus loin, il importait de faire réaliser une « étude d'opportunité et de faisabilité de gestion intégrée type SAGE » sur le bassin amont du Tarn, qui permette d'engager « une démarche d'animation » avec l'ensemble des acteurs concernés et de définir le « type de démarche globale » à adopter. L'Agence de l'Eau s'est déclarée prête à assurer la maîtrise d'ouvrage de l'étude et à financer celle-ci à 100%, « afin d'éviter des prises de position *a priori* et d'aller plus vite » ; le groupe de personnes réuni a accepté d'assurer le suivi de cette étude et de donner son avis sur le cahier des charges de celle-ci.

Concrètement, c'est l'Agence de l'Eau qui a rédigé dans les semaines suivantes ce cahier des charges et qui l'a soumis à l'avis des divers participants par échange de courriers ; ceux-ci n'ont formulé que des remarques mineures sur la proposition. Au cours de cette période, un nouvel acteur-clé a été associé à cette démarche et est devenu membre du « comité de pilotage » de l'étude : le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn », de la Jonte et des Causses ».

Le cahier des charges final (mai 1997) prévoyait :

- . la réalisation d'un état des lieux reposant sur un inventaire exhaustif des études existantes (ressource en eau et milieux associés, usages liés à l'eau et acteurs intervenant dans ce domaine) et sur des échanges avec les principaux acteurs locaux afin d'identifier les préoccupations et les attentes de chacun ;

- . l'établissement d'un diagnostic global qui permette de dégager une vision synthétique de la situation, de présenter la nature et l'origine des problèmes et contraintes d'aménagement hydraulique, de mettre en évidence les convergences et les divergences de points de vue, de repérer les opportunités et les atouts et de délimiter un (ou plusieurs) périmètre(s) favorable(s) à la réalisation d'une procédure de type SAGE ;

- . l'esquisse d'orientations en terme d'actions de gestion et d'aménagement, de dispositif de suivi, d'instance et d'études complémentaires à envisager.

Par ailleurs, il était envisagé que la restitution du travail s'effectue, outre sous une forme classique de rapports, sous la forme d'une (ou deux) réunion(s) publique(s).

Ce cahier des charges a été proposé fin mai 1997 à plusieurs bureaux d'études ayant l'habitude de travailler dans le bassin Adour-Garonne (AQUASCOP, ECTARE-Environnement, MARGE-Marchéage et Gestion de l'Environnement, OREADE-BRECHE, Rivière-Environnement, SIEE) ; c'est SIEE qui est finalement retenu pour la qualité de sa proposition et pour sa bonne connaissance de la zone, son devis étant par ailleurs jugé satisfaisant (160 000 F pour 6 mois).

Une réunion de lancement de l'étude a été organisée le 30 septembre 1997 avec le comité de pilotage et SIEE, afin que le bureau d'études présente sa méthode de travail et que les participants indiquent les aspects techniques prioritaires à prendre en compte et les personnes ou organismes à contacter. Il a été précisé à cette occasion que l'étude devait porter sur l'ensemble du bassin versant du Tarn à l'amont du Dourdou de Camarès ; s'efforcer de prendre en compte une dimension socio-économique dans l'état des lieux et le diagnostic ; bien insister sur le rôle de « château d'eau » de ce bassin (de manière à bien prendre en considération la logique hydrogéologique) ; enquêter dans un premier temps des techniciens et dans un second temps les élus futurs décideurs pour la mise en œuvre d'un SAGE.

Le document réalisé (133 p. + annexes) comporte :

- une importante partie d'état des lieux et de synthèse des connaissances (85 p.) ;
- un diagnostic global (16 p.) ;
- des propositions d'orientations pour un projet de SAGE (32 p.), avec notamment :
  - . une proposition de périmètre de SAGE, sur la base d'une comparaison de 5 scénarii de périmètres possibles à l'intérieur de l'unité «Tarn-amont », allant de 1570 km<sup>2</sup> à 3700 km<sup>2</sup>, selon l'extension de la zone considérée par rapport au domaine karstique et le nombre d'affluents pris en compte (cf délimitation du périmètre) ;
  - . « la préfiguration d'une stratégie pour le bassin amont du Tarn », reposant sur : a) une énonciation des enjeux du SAGE ; b) une liste d'actions possibles à mener, sous la forme de 8 fiches thématiques spécifiant chacune les améliorations à apporter sur le plan des connaissances, suivis et outils d'évaluation, les questions d'organisation, de planification et de réglementation à envisager, et, enfin, les actions et mesures de gestion à mener, les équipements et travaux à réaliser, et les améliorations de pratiques à proposer ; c) une présentation des motivations des acteurs locaux et des propositions pour le fonctionnement des instances du SAGE (structure porteuse, composition de la CLE, fonctionnement de la CLE, dispositif de suivi du SAGE).

Le rapport final a été remis en février 1998. Après avis et validation par le comité de pilotage le 13 mars 1998, le dossier a été présenté à la Commission Géographique Tarn-Aveyron de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Des réunions de « présentation de l'étude de faisabilité d'un SAGE sur le bassin versant du Haut-Tarn » ont été organisées par le SIVOM en collaboration avec le Conseil Général auprès des acteurs locaux lozériens, à Ispagnac (19 juin 1998), Florac (29 septembre 1998) et Sainte-Enimie.

*\* La réalisation d'une session « Rivière, partage de l'eau » par le SIVOM, en articulation avec l'étude de « gestion intégrée »*

En décembre 1997, une session « Rivière, partage de l'eau » a été organisée par le SIVOM dans les Gorges du Tarn et de la Jonte (à Ispagnac), dans le cadre du programme Life. Celle-ci visait notamment à informer les acteurs lozériens sur la procédure de SAGE et sur son caractère de démarche locale, de manière à les convaincre de l'intérêt de cette procédure. Le dernier jour de cette session, le bureau d'études SIEE a été chargé de présenter les premières conclusions de son travail : caractéristiques du milieu et problèmes se posant, scénarii de périmètres possibles pour un SAGE, et propositions d'orientation d'actions dans ce cadre.

Suite à cette session, le Président du Conseil Général de la Lozère (Maire d'Ispagnac) et le Président du SIVOM (Maire de Mende) se sont déclarés favorables au démarrage d'une procédure de SAGE. Ils souhaitaient toutefois auparavant être certains que les orientations du SAGE seraient bien prises en compte dans le plan de gestion du classement. Aussi ont-ils rencontré à ce sujet le Ministre de l'Environnement, le 26 janvier 1998.

Dans un courrier ultérieur, le préfet de Lozère a répondu aux interrogations du président du SIVOM concernant l'articulation entre les procédures de SAGE et de classement en précisant que ces deux procédures qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs sont distinctes, « sans que l'on puisse dire qu'une réglementation soit supérieure à l'autre » ; il a observé qu'elles étaient en fait complémentaires, et que le cahier de gestion de classement du site pourrait ainsi utilement intégrer les données du SAGE.

*\* Saisine de l'autorité préfectorale*

Dès la fin de l'étude de « gestion intégrée » et suite à la réalisation de la session « Rivière, partage de l'Eau », le Directeur de la Délégation de Rodez de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a adressé le 28 février 1998 un courrier aux trois Préfets concernés de l'Aveyron, du Gard et de la Lozère, leur exposant la démarche suivie et leur faisant part de la volonté des acteurs locaux de s'engager dans un projet de SAGE « Grands Causses ». Ce courrier précisait le périmètre envisagé – « l'intégralité du bassin versant amont du Tarn à la confluence avec le Dourdou » -, la cohérence de celui-ci et les principaux enjeux identifiés – « il s'inscrit dans une logique hydrogéologique avec des enjeux de protection de la ressource au regard principalement de l'AEP et de la valorisation des activités du territoire (agriculture, tourisme...) ». Le courrier suggérait en outre que l'étude réalisée serve de base au dossier de consultation du projet ; enfin, il indiquait que le SIVOM, pour la partie lozérienne, et le Parc Naturel Régional des Grands Causses, pour la partie aveyronnaise, étaient disposés à prendre en charge conjointement le support de la procédure.

A partir de ce moment-là, ce sont les acteurs locaux qui sont réellement devenus porteurs du projet : en juillet 1998, un dossier de saisine a ainsi été établi à partir de l'étude de gestion intégrée. Il a été adressé conjointement par les Présidents du Parc Naturel Régional des Grands Causses et du SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » le 31 août 1998 aux trois Préfets concernés pour le lancement d'une procédure officielle de consultation des collectivités territoriales en vue de l'élaboration d'un SAGE.

Ce document de 24 p. se présentait comme un résumé de l'étude de gestion intégrée et en reprenait les principales conclusions, notamment le périmètre proposé. Il comportait trois parties :

- une justification du périmètre de SAGE proposé, à partir de la comparaison entre les 5 scénarios étudiés par SIEE (6 p.) ;
- un diagnostic de l'état de la ressource en eau et des milieux aquatiques sur le bassin amont du Tarn, une présentation des enjeux et des propositions d'actions et d'orientations de gestion (15 p.) ;
- des pistes pour le fonctionnement des instances du SAGE (CLE et structure porteuse) (3 p.).

Le Comité de Bassin a donné un avis de principe favorable à ce projet, lors de sa séance du 23 novembre 1998, en attendant les résultats définitifs de la consultation des collectivités

territoriales ; il a en outre souligné l'intérêt de la mise en place d'outils de gestion intégrée sur les bassins du Rance, de la Sorgues et du Dourdou.

#### *\* Conclusion*

Au total, tout se passe comme si l'idée de SAGE, portée seulement par l'Agence de l'Eau au départ, était progressivement devenue un projet partagé par l'ensemble du groupe de travail, et au-delà par tous les acteurs locaux, notamment par les Lozériens les plus réticents à ce projet. L'étude des convocations et des compte-rendus de réunions montre bien que si cette idée de SAGE est présente dès le début (démarche du type SAGE...), au fur et à mesure de l'avancée de l'étude, elle s'impose comme un but atteindre et l'étude elle-même émet des prescriptions explicitement orientées vers un projet de SAGE.

L'organisation de la mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE a reposé sur trois ressorts :

- mise en place d'un nouveau collectif informel et temporaire pilotant une étude à caractère intégré portant sur une entité cohérente d'un point de vue physique : celui-ci a permis de commencer à organiser la concertation au plan local et d'initier le projet de SAGE ; l'étude elle-même a été conçue non seulement comme une compilation de documents mais comme un moyen de sensibiliser les acteurs locaux et de commencer à recueillir leurs points de vue sur l'état et la gestion de la ressource ;

- relais pris par deux structures locales jouant un rôle important de concertation au plan local et déjà impliquées dans des actions visant à protéger et/ou valoriser la ressource en eau dans leur département respectif (Parc Naturel Régional des Grands Causses dans l'Aveyron pour la production et la diffusion de connaissances sur les systèmes karstiques ; SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » en Lozère, qui a notamment piloté le contrat de rivière Haut-Tarn) : celles-ci ont amplifié et institutionnalisé l'action du comité de pilotage ;

- mobilisation socio-politique permise par une réunion publique (présentation des résultats de l'étude dans le cadre d'une session « Rivière, Partage de l'Eau » organisée par le SIVOM).

#### **· Craintes et oppositions**

La démarche initiée par l'Agence de l'Eau a non seulement permis de lever les réticences des élus lozériens envers un projet de SAGE, mais a même permis à ceux-ci d'y voir un moyen de disposer d'un contre-pouvoir vis-à-vis de l'Etat par rapport à l'opération de classement de site : ceux-ci ont en effet été sensibles à la structure de la CLE qui comporte la moitié d'élus et dans laquelle l'Etat est minoritaire.

### **3. – Cadrage du projet de SAGE**

#### **· Délimitation du périmètre**

C'est sur la base de l'étude de « gestion intégrée » réalisée par le bureau d'études SIEE que le périmètre du SAGE a été défini, après un débat public sur les différentes solutions envisagées.

Cette étude s'est attachée à comparer cinq scénarii de périmètres possibles au sein de l'unité « Tarn-amont », selon :



. l'extension de la zone considérée par rapport au domaine karstique : jusqu'à l'amont de Millau seulement, comme le souhaitaient les Lozériens ; jusqu'à l'amont de Saint-Rome-de-Tarn, plus en aval, sachant qu'à partir de cet endroit le Tarn change de configuration du fait de la succession des retenues EDF ; ou jusqu'à Broquiès, limite avale extrême de l'unité « Tarn-amont » ;

. le nombre d'affluents envisagés : avec ou sans la Dourbie, au niveau de Millau ; avec ou sans la Sorgues, au niveau de Saint-Rome-du-Tarn ; avec ou sans le Dourdou, au niveau de Broquiès.

Les cinq scénarii envisagés étaient les suivants :

A. le bassin du Tarn jusqu'à l'amont de Millau, sans le sous-bassin de la Dourbie (1 570 km<sup>2</sup> – 31 communes sur 2 départements) : ce périmètre conduisait à partager le Causse Rouge en rive droite, donc à ne pas prendre en compte une partie des écoulements souterrains, ainsi qu'à exclure la Muze ; en rive gauche, il s'arrêtait à la limite de partage des eaux entre la Jonte et la Dourbie au sein du Causse Noir.

B. le bassin du Tarn jusqu'à l'amont de Millau, avec le sous-bassin de la Dourbie (2 300 km<sup>2</sup>) : par rapport au scénario précédent, ce périmètre intégrait le bassin d'alimentation de la Dourbie, donc une grande partie du Causse du Larzac septentrional.

C. le bassin du Tarn jusqu'à l'amont de Saint-Rome-de-Tarn, excluant les sous-bassins du Dourdou et de la Sorgues (2 700 km<sup>2</sup> – environ 70 communes sur 3 départements) : ce périmètre épousait les limites du domaine karstique sur la rive droite du Tarn, mais excluait la Sorgues, qui est la rivière karstique la plus en aval, sur la rive gauche.

D. le bassin du Tarn jusqu'à l'amont de Saint-Rome-de-Tarn, incluant le sous-bassin de la Sorgues et excluant le sous-bassin du Dourdou (3 060 km<sup>2</sup> – environ 80 communes sur 4 départements) : ce périmètre était celui qui s'ajustait le mieux à la logique hydrogéologique, en intégrant aussi la Sorgues, mais il excluait le Dourdou où se jette la Sorgues.

E. le bassin du Tarn jusqu'à Broquiès, incluant les sous-bassins de la Sorgues et du Dourdou (3 700 km<sup>2</sup> – une centaine de communes sur 5 départements) : il s'agissait du périmètre le plus large, intégrant l'ensemble du Causse du Larzac septentrional et des avant-Causse, mais débordant aussi nettement du domaine karstique, et incluant le Dourdou.

Les scénarii A et B, qui ne permettaient de prendre en compte qu'une partie des ressources karstiques, ont été exclus ; le scénario E aussi, du fait de sa taille élevée (une centaine de communes et surtout cinq départements concernés), de son manque de cohérence sur le plan géographique (périmètre débordant largement du domaine karstique), mais aussi de la spécificité des usages de l'eau et des problèmes sur le Dourdou (forte pression de prélèvements en eau pour l'irrigation agricole et carences importantes sur le plan de l'assainissement des collectivités ; usages touristiques limités). Le scénario D, le plus cohérent sur le plan hydrogéologique, présentait toutefois l'inconvénient d'inclure la Sorgues sans le Dourdou dans lequel cette rivière se jette. Une préférence a donc été donnée au scénario C, qui, centré sur les Grands Causse, présentait à la fois une bonne cohérence physique et socio-économique, et permettait en outre de respecter un meilleur équilibre entre le nombre de communes aveyronnaises et le nombre de communes lozériennes (une trentaine pour chaque département).

Le périmètre finalement adopté comprend le bassin du Tarn jusqu'à l'amont de Saint-Rome-du-Tarn, en incluant le Cernon et son affluent principal le Souzou en rive gauche, ainsi que la Muze en rive droite, mais en excluant la Sorgues et le Dourdou. Il correspond *grosso modo* au *bassin d'alimentation du Tarn amont*, et permet donc de tenir compte des interrelations entre ressources en eau souterraines du système karstique et écoulements superficiels de la partie

amont du bassin du Tarn. Il comporte 69 communes – 32 dans l’Aveyron, 31 en Lozère et 6 dans le Gard – et compte 43 700 habitants permanents, dont 80% en Aveyron, 18% en Lozère et 2% dans le Gard. Sa superficie s’élève à 2 700 km<sup>2</sup>, soit 20% du bassin total du Tarn et 40% du bassin du Tarn hors les bassins des deux grands affluents du Tarn (Aveyron et Agout).

Sa délimitation a fait l’objet d’un arrêté interpréfectoral le 06 janvier 2000, qui précise également que c’est le Préfet de Lozère qui sera chargé de suivre la procédure d’élaboration de SAGE. L’avis définitif du Comité de Bassin, formulé par l’intermédiaire de la Commission Planification, datait du 16 juin 1999.

### · **Etablissement d’une CLE fonctionnelle**

#### *\* Composition de la CLE*

La composition de la CLE a été arrêtée le 9 novembre 2000. La CLE comporte 52 membres. Dans le collège des élus (26 membres), une représentation équilibrée des maires des deux principaux départements concernés (Lozère et Aveyron) a été adoptée (9 maires pour chaque département)<sup>18</sup>. Le collège des usagers (13 membres) compte une part importante de représentants d’associations de pêche, de tourisme et/ou de protection de l’environnement (8).

La réunion d’installation de la CLE a eu lieu le 14 décembre 2000 à Saint-Enimie (Lozère).

#### *\* Emergence d’une présidence de CLE et d’une structure porteuse*

Lors de la préparation de la saisine des autorités préfectorales, le président du Parc Naturel Régional des Grands Causses et le président du SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » se sont mis d’accord pour que ce soit la Lozère qui « pilote » le projet, dans la mesure où la majeure partie du périmètre se situe en Lozère, et surtout afin que tous les élus lozériens concernés s’approprient bien le projet ; plus précisément, un consensus a été obtenu pour que le préfet coordonnateur du SAGE soit le préfet de Lozère, pour que le candidat à la présidence de la CLE soit un Lozérien éligible pour deux ans, et enfin pour que le SIVOM soit la structure porteuse du SAGE.

C’est le président du SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » qui s’est présenté comme candidat à la présidence de la CLE et qui a été élu ; le président du Parc Naturel Régional des Grands Causses a été élu vice-président.

#### *\* Mise en place précoce d’une structure d’animation*

Un processus de recrutement d’un animateur a été engagé avant même que l’arrêté de périmètre n’ait été promulgué, sous l’impulsion de l’Agence de l’Eau Adour-Garonne. Le profil envisagé était un jeune diplômé de niveau BAC + 5 , pouvant être embauché dans le cadre d’une formule emploi-jeune. Un comité de sélection – composé de représentants de l’Agence de l’Eau, du Parc Naturel Régional des Grands Causses, du SIVOM et de la MISE de Lozère – a proposé trois candidats aux élus –Président du Parc, Président du SIVOM et Maire de Saint-Enimie (lieu d’hébergement du SIVOM et donc de l’animateur) – qui ont effectué le choix définitif.

<sup>18</sup>. La CLE ne compte qu’un maire pour le département du Gard.

Une animatrice a ainsi commencé dès février 2000 à préparer l'élaboration du SAGE, l'essentiel de son travail consistant à réaliser un état des lieux de la situation et de connaissances.

### · **Polarisation du projet et attentes des acteurs**

\* Pour les élus en général, le projet de SAGE est avant tout vu comme *le moyen de préserver un patrimoine naturel exceptionnel*, qui pourrait être victime de son succès sans l'instauration de garde-fous permettant de le protéger et de l'exploiter d'une façon compatible avec un développement durable ; il s'agit donc d'un enjeu économique primordial, notamment en Lozère, département le plus concerné par l'exploitation touristique du site des Gorges du Tarn (« il ne faut pas tuer la poule aux œufs d'or »).

Pour le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses », et plus largement pour les Lozériens, un SAGE présente un intérêt d'une part, à travers son caractère de concertation dans le cadre d'une instance tripartite, la CLE, où les élus siègent au côté de l'Etat et des usagers, et peuvent donc aussi être force de propositions ; d'autre part, à travers son caractère réglementaire, avec la possibilité de mettre en place des mesures qui puissent être prises en compte par d'autres décisions administratives. L'enjeu pour eux est clairement de disposer, à travers le SAGE, d'un moyen de *contre-pouvoir* vis-à-vis de l'Etat dans le projet de classement : les élus escomptent ainsi parvenir à faire voter par la CLE des mesures qui correspondraient en quelque sorte au *cahier de gestion prévu par la procédure de classement*, mais qui pourraient être adoptées avant que celle-ci ne soit terminée. Il s'agit pour eux d'obtenir la mise en place de mesures qui, tout en permettant une protection du site, n'aillent pas à l'encontre du développement économique de la région, notamment sur le plan touristique (par exemple, emploi de techniques d'aménagement des berges qui soient compatibles avec une activité de canoë-kayak).

Pour le Parc Naturel Régional des Grands Causses, le SAGE est vu comme un *moyen de renforcer et de prolonger les actions* déjà menées par cette institution :

- par l'approche globale que cette démarche permet : raisonnement des problèmes à l'échelle d'une unité physique cohérente permettant de s'affranchir des limites départementales ; prise en compte d'aspects non envisagés par le Parc comme la protection contre les risques d'inondations ou la qualité sanitaire de l'eau pour la baignade ;
- par la concertation plus large à l'échelle de l'ensemble des acteurs concernés qu'elle permet d'organiser;
- par le plus grand pouvoir d'orientation d'un SAGE, lié à sa dimension juridique et à sa dimension de planification (un SAGE peut être beaucoup plus précis que la charte d'un Parc).

Pour les services de l'Etat, le SAGE doit avant tout permettre d'assurer *une mise en cohérence des actions et la mise en œuvre des mesures prioritaires*. La MISE de Lozère souligne que le SAGE du Tarn amont ne doit surtout pas ressembler au SAGE des Gardons où la concertation entre les différents collèges n'a pas eu lieu (« les élus ont fait bloc ») et où les problèmes environnementaux ont été occultés du fait d'une approche orientée par une « logique d'aménagement du territoire ».

Au total, une attente partagée par tous les acteurs locaux est que le SAGE dispose d'*une réelle structure d'animation*, qui avait fait défaut lors de la réalisation des deux contrats de rivière,

qu'il mette en œuvre *une véritable concertation*, et qu'il ne se contente pas de fixer de grands principes mais aboutisse à *des mesures de gestion concrètes*.

\* Enfin, l'étude de « gestion intégrée » conduite par l'Agence de l'Eau a favorisé une *reconnaissance de l'interdépendance des questions de gestion de la ressource en eau*. Elle a notamment mis en évidence la nécessité de se préoccuper non seulement de la qualité des eaux de surface pour préserver un patrimoine naturel exceptionnel, mais aussi de la protection des eaux souterraines vis-à-vis de l'alimentation en eau potable, afin de maintenir la fonction essentielle de « château d'eau » de ces réserves karstiques, pour des régions s'étendant largement au-delà du bassin dans sa partie méridionale.

## **Conclusion**

*\* Un projet de SAGE qui démarre dans de bonnes conditions*

Seulement impulsé par le SDAGE Adour-Garonne au départ dans un contexte où une partie des acteurs locaux étaient même réticents à cette idée, le projet de SAGE du Tarn amont a finalement réussi à voir le jour.

La manière dont a été conduite la phase d'émergence explique cette réussite, *tout ayant été mis en œuvre pour organiser une réelle mobilisation collective en faveur de ce projet* :

- amorce d'une concertation entre les acteurs locaux au sujet de la gestion de la ressource en eau, au sein du comité de pilotage d'une étude de gestion intégrée et conception de l'étude comme un moyen de sensibilisation et de discussion ;
- implication de deux structures locales jouant déjà un rôle important dans la conduite d'actions visant à protéger et/ou à valoriser la ressource en eau (un Parc Naturel Régional et SIVOM), permettant d'amplifier et d'institutionnaliser l'action du groupe de travail (organisation d'une réunion publique d'échanges et saisine des autorités préfectorales).

La deuxième réunion de la CLE qui a eu lieu le 25 janvier 2001 à la Maison de l'Eau « Noria » de Saint-Jean-du-Bruel sur la Dourbie (Aveyron) confirme cette orientation, puisque la matinée a été consacrée à favoriser l'expression des attentes de chaque participant, un animateur professionnel ayant même été spécifiquement embauché pour veiller au bon déroulement des échanges ; l'après-midi a été consacré à des exposés visant à fournir aux participants des éléments de connaissances nécessaires (présentation du SDAGE et des opérations en cours ; notions de fonctionnement du système karstique et de géomorphodynamique des rivières).

De même, la démarche de travail envisagée pour élaborer le SAGE et présentée lors de cette réunion de la CLE montre un souci réel d'implication des acteurs locaux, puisque ce sont des réunions géographiques, organisées à l'échelle des sous-bassins (5), qui devraient permettre d'établir un diagnostic et de faire émerger les enjeux du SAGE, et de définir un ensemble de thèmes à traiter dans le cadre de commissions thématiques de la CLE.

De façon conjointe, il ressort clairement de l'analyse que *la phase de lancement de ce SAGE a été conçue comme une phase de montage d'un projet territorial visant à mieux gérer la ressource en eau* : ainsi, tout a été mis en œuvre pour préciser les objectifs de ce projet, en particulier la délimitation du territoire devant faire l'objet du SAGE, pour montrer l'interdépendance des questions, et pour mettre en évidence la dimension gestionnaire de cet instrument.

Enfin, *la faisabilité opérationnelle de ce SAGE est déjà acquise*, puisque celui-ci a pu disposer d'une structure porteuse et d'une animatrice avant même l'installation de la CLE.

*\* Quelques points à surveiller*

On peut toutefois regretter que les efforts d'implication des acteurs locaux aient jusqu'alors été avant tout orientés vers les élus, alors même que les pratiques de certains usagers sont directement en cause (pratiques agricoles notamment) dans un territoire rural économiquement fragile. La réunion de CLE du 25 janvier 2001 a ainsi fait ressortir tout à la

fois le souci de ne pas compromettre la viabilité de l'agriculture locale et le *besoin d'échanges « entre des professions qui s'ignorent »*.

Par ailleurs, si la nécessité d'une solidarité amont / aval a été soulignée tant dans l'étude de gestion intégrée que lors de cette réunion de CLE, notamment vis-à-vis de l'alimentation en eau potable et de la fonction de « château d'eau » de ce territoire pour les régions méridionales, cette préoccupation risque d'être ultérieurement *masquée par les préoccupations locales*, et notamment par la préoccupation essentielle pour les acteurs locaux de préservation du patrimoine naturel par rapport à l'enjeu économique majeur du tourisme.

Enfin, les controverses sur la faisabilité et l'efficacité de périmètre de captage des eaux en système karstique ont souligné la *difficulté à prendre des décisions et à conduire des actions dans un milieu extrêmement complexe où subsistent de nombreuses incertitudes sur le plan scientifique*. Dans le même esprit, les discussions sur les systèmes d'assainissement ont montré la nécessité de *concevoir des solutions adaptées à un milieu rural faiblement peuplé*.

### **Bibliographie**

Agence de l'Eau Adour-Garonne, 1997 – Convention de politique territoriale : Syndicat mixte du Parc Naturel Régional des Grands Causses, Agence de l'Eau Adour-Garonne. 6 p. + annexes.

SIVOM « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses », Parc Naturel Régional des Grands Causses, 1998 – SAGE « Tarn amont ». Dossier de saisine. Juillet 1998, 24 p. + annexes.

SIVOM « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses », Parc Naturel Régional des Grands Causses, 2000 – Projet de classement des Gorges du Tarn et de la Jonte. Dossier de Presse. Mai 2000, 33 p.

Société d'Ingénierie pour l'Eau et l'Environnement, 1998 – Etude de gestion intégrée du bassin amont du Tarn. Agence de l'Eau Adour-Garonne, février 1998, 133 p. + annexes.

### **Personnes interrogées**

M. L. Danneville – Parc Naturel Régional des Grands Causses

M. M. Espinasse – Chef de la MISE (DDAF de Lozère)

M. P. Labaume – SATESE (Conseil Général de Lozère)

M. J. de La Rocque – Agence de l'Eau Adour-Garonne (délégation de Rodez)

M. J. Prouhèze – SIVOM du Grand Site national des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses

*Participation à la deuxième réunion de la CLE (Saint Jean de Bruel, le 25-01-2001)*

**Le SAGE du Tarn amont**

**Caractéristiques générales du périmètre**

<b>Caractéristiques physiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 700 km<sup>2</sup></li> <li>• Partie amont du bassin du Tarn</li> </ul>
<b>Caractéristiques socio-économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 69 communes – 3 départements (<u>Aveyron</u>, <u>Lozère</u>, <u>Gard</u>) – 2 régions (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon)</li> </ul>
<b>Caractéristiques institutionnelles et juridiques</b>	?
<b>Usages de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AEP et tourisme principalement</li> </ul>

**Emergence du projet de SAGE**

<b>Dates</b>	<b>Actions</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• octobre – février 1997</li> <li>• décembre 1997</li> </ul>	Etude de « gestion intégrée » réalisée à l'initiative de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne et conduite par un comité de pilotage amorçant la concertation locale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 31-08-1998</li> </ul>	Présentation des résultats de l'étude en Lozère dans le cadre d'une session « Rivière, partage de l'Eau » organisée par le SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn , de la Jonte et des Causses.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 06-01-2000 (arrêté)</li> </ul>	Saisine des préfets par le Parc Naturel Régional des Grands Causses et par le SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn , de la Jonte et des Causses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 06-01-2000 (arrêté)</li> </ul>	Délimitation du périmètre (2 700 km <sup>2</sup> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• février 2000</li> </ul>	Embauche d'une animatrice
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 09-11-2000 (arrêté)</li> </ul>	Composition de la CLE (52 membres)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14-12-2000</li> </ul>	Réunion d'installation de la CLE (Lozère)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25-01-2001</li> </ul>	Réunion de la CLE (Aveyron)

*Cas N°3*

*SAGE du Loiret*

*Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'aux élections du printemps 2001.*

*Il illustre les difficultés d'organiser une concertation entre acteurs locaux dans un territoire où il existe des conflits entre amont rural et aval urbain, ainsi que de mettre en place un système de fonctionnement pour la CLE.*



## **I. - Présentation du bassin versant du Loiret**

Cette présentation s'appuie sur l'étude préliminaire au projet de SAGE initiée par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (1998) et sur le mémoire de DESS de Géraud de Saint-Albin (2000).

### **1. - Caractéristiques physiques**

Situé dans le département du Loiret, en région Centre, le bassin versant du Loiret s'étend sur le Val d'Orléans, lit majeur de la Loire, et déborde au sud sur une partie du plateau de Sologne, soit sur une superficie de 282 km<sup>2</sup> ; dans ses plus grandes dimensions, il mesure environ 37 km de longueur entre Bouteville et Mareau-aux-Prés et 4 à 7 km de largeur. Il comporte *la rivière du Loiret*, d'une longueur de 12,5 km seulement, et ses différents bras<sup>19</sup>, ainsi qu'un affluent principal, le Dhuy, trois fois plus grand que le Loiret et dont le bassin couvre plus de 200 km<sup>2</sup>.

*Le Loiret se présente en fait principalement comme une résurgence de la Loire*<sup>20</sup> : la plus spectaculaire de ces résurgences est la Source du Bouillon, source principale du Loiret, aménagée en site touristique (Parc Floral d'Orléans). Le Loiret est aussi alimenté par des eaux infiltrées dans les sables de Sologne au sud du bassin. Le Dhuy est lui un cours d'eau « classique » qui se jette dans le Loiret à un kilomètre de la Source du Bouillon.

Le bassin du Loiret se caractérise par *une forte artificialisation du milieu* :

- le Loiret, tout d'abord, a été aménagé dès le VI<sup>e</sup> siècle et pendant tout le Moyen-Age pour permettre l'*installation de nombreux moulins et ouvrages hydrauliques* et d'une succession de retenues et de bassins limitant l'écoulement naturel ; une dizaine de ces moulins subsiste aujourd'hui encore. En outre, de nombreux petits châteaux ont été construits aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, pour la villégiature de la bourgeoisie d'Orléans, accroissant encore les aménités de ce sous-bassin ;

- par ailleurs, afin de protéger le Val d'Orléans contre les crues parfois très importantes de la Loire, *une levée en terre a été établie sur 45 km et un déversoir a été construit à Jargeau* permettant d'orienter les eaux des grandes crues vers des zones moins peuplées. Ces aménagements ont permis la mise en valeur agricole des terrains et le développement de la production céréalière. Dans les années 70, *des opérations importantes de drainage* ont aussi été menées dans toute la partie rurale du bassin (bassin du Dhuy) pour permettre l'intensification de la production agricole ; de nombreux petits barrages ont également été aménagés pour réguler les niveaux d'eau.

Enfin, la partie terminale du Loiret reste très sauvage et présente un grand intérêt écologique, en particulier le *site de la Pointe de Courpain*.

### **2. - Caractéristiques socio-économiques**

#### **· Population et activités**

La population totale du bassin s'élève à environ 79 300 habitants, avec *une forte densité de 280 hab/km<sup>2</sup>* (soit près de 3,5 fois celle du département du Loiret). Notons que la population

<sup>19</sup>. Bras des Montées, de Bou, du Couasnon et de l'Archer.

<sup>20</sup>. Cette rivière est en effet alimentée par les eaux de la Loire qui s'infiltrent dans le système karstique des calcaires de Beauce, circulent ou sont stockées dans les interstices de cette formation, pour jaillir en différents endroits en sources de type vaclusien.

de la ville d'Orléans qui ne s'étend que pour partie dans le bassin du Loiret dépend toutefois fortement de celui-ci pour son alimentation en eau potable (190 000 habitants concernés) ; même si l'on ne s'intéresse qu'à la part de la population de la ville d'Orléans située dans le bassin du Loiret, celle-ci représente quand même 41% de la population de ce bassin.

Le bassin présente ainsi deux espaces clairement distincts, du point de vue des populations et des activités :

- *un espace urbain limité en aval, formé par le sud de l'agglomération orléanaise, qui correspond au territoire traversé par le Loiret ;*

- *un espace rural très étendu en amont, qui fait l'objet d'une exploitation par une agriculture intensive (grandes cultures céréalières et légumières ; arboriculture) dans le Val, le plateau solonot étant davantage occupé par des espaces boisés.*

### · Usages de l'eau

\* *L'alimentation en eau potable* : plus de la moitié des prélèvements en eau du bassin (54%) sont effectués pour assurer l'alimentation en eau potable de la population du bassin, ainsi que celle de l'agglomération orléanaise, soit 216 000 personnes au total. Ces prélèvements sont tous réalisés dans les eaux souterraines ; en particulier, les trois forages qui assurent 90% des besoins de la ville d'Orléans sont situés dans le Val à quelques centaines de mètres de la Source du Bouillon (exploitation de la nappe des calcaires de Pithiviers). Le choix de cet emplacement correspond à une facilité d'exploitation (ressource accessible à faible profondeur et débit important des forages).

\* *L'irrigation* : elle représente 38% des prélèvements effectués dans le bassin ; ceux-ci sont essentiellement réalisés dans les eaux souterraines.

On constate aussi une multiplication des forages à usage de particuliers, du fait de l'augmentation croissante du prix de l'eau et de la facilité d'exploitation de la nappe.

\* *Les usages liés à la villégiature et aux loisirs* : en raison de sa proximité avec l'agglomération orléanaise et des aménités qu'il présente, le Loiret est un lieu de résidence et de promenades (guinguettes...) et offre de nombreuses activités de loisirs : la pêche est très développée à l'aval de la Source du Bouillon sur le Loiret, où se concentrent les populations piscicoles qui ne peuvent remonter au-delà des moulins ; les «bassins » du Loiret offrent des conditions favorables à la pratique de l'aviron et du canotage.

\* Les activités industrielles sont relativement peu développées dans le bassin et ont peu de répercussions sur la ressource en eau (8% des prélèvements en eau), hormis l'extraction de matériaux alluvionnaires, dans le lit majeur de la Loire ; si la plupart des sites d'extraction ne sont plus en activité, la moitié présente des risques en termes de modification de la circulation des eaux ou de pollution des nappes alimentant le Val d'Orléans.

### **3. - Caractéristiques institutionnelles et juridiques**

\* Le Loiret a un statut juridique privé jusqu'à l'aval de la chaussée du Moulin Saint-Santin, soit sur environ 4 km, et un statut domanial au-delà.

\* La Police de l'Eau est assurée par la DDE sur l'ensemble du Loiret et par la DDAF sur le Dhuy ; la Police de la Pêche est assurée par la DDAF pour tout le bassin versant.

## **II. - Emergence du projet de SAGE du Loiret**

### **1. - Contexte d'émergence du projet de SAGE**

Le projet de SAGE du Loiret naît dans un contexte caractérisé par :

- des tensions croissantes à propos de la gestion de la ressource en eau ;
- un cadre socio-institutionnel favorable ;
- des circonstances particulières.

Plusieurs éléments de l'analyse sont issus de l'étude préliminaire au projet de SAGE initiée par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (1998) et du mémoire de DESS de Géraud de Saint-Albin (2000).

#### **· des tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau**

Depuis plusieurs années, le bassin du Loiret connaît des tensions croissantes, qui s'expriment notamment dans la zone urbanisée avale (sous-bassin du Loiret).

#### *\* des problèmes de gestion des eaux de surface*

Le sous-bassin du Loiret souffre d'une imbrication de problèmes :

- envasement et eutrophisation, liés aux apports du bassin du Dhuy et aux effluents insuffisamment traités des stations d'épuration<sup>21</sup>, avec des conséquences négatives tant pour les populations piscicoles que pour la pratique de l'aviron et du canotage.
- entraves à la libre circulation des populations piscicoles, du fait de l'artificialisation importante du milieu, qui, jointes aux problèmes d'eutrophisation, limite la reproduction, le développement et la diversification de la faune piscicole ; la gestion piscicole n'est en outre pas facilitée par le nombre relativement important d'associations de pêche<sup>22</sup>.
- conflits d'usage de différentes natures : entre propriétaires riverains et pêcheurs d'un côté et pratiquants de loisirs nautiques de l'autre, sur le Loiret non domanial ; entre population résidente et population saisonnière (forains), du fait de problèmes de pollution ponctuels liés à des carences dans le système d'assainissement (dans le Bras des Montées, à proximité du Parc des Expositions).

Par ailleurs, les aménagements de drainage réalisés dans le bassin du Dhuy ont entraîné des remaniements importants des cours d'eau pour évacuer les eaux collectées (abaissement du fond du lit pour permettre l'écoulement direct des drains), avec pour conséquence une déstructuration du profil des rivières et une accélération de l'écoulement de l'eau, à l'origine d'effondrement des berges lors des crues hivernales ; ce phénomène est aggravé par le mode d'entretien des berges effectué pour limiter le développement des espèces arborescentes afin de ne pas boucher les drains et pour faciliter les pratiques culturelles<sup>23</sup>, ce qui ne permet pas l'installation d'une ripisylve susceptible de protéger les berges.

#### *\* des risques de déficience d'alimentation en eau potable pour l'agglomération orléanaise*

<sup>21</sup>. Relargage, sous certaines conditions, du phosphore accumulé dans les vases et sédiments du Loiret.

<sup>22</sup>. Six de ces associations se partagent le linéaire réduit du Loiret ; une seule a le statut d'Association Agréée de Pêche et de Protection des Milieux Aquatiques (AAPPMA) et bénéficie du soutien du Conseil Supérieur de la Pêche, l'association du « Sandre Orléanais ».

<sup>23</sup>. Passage d'un gyrobroyeur juste après les moissons.

Si l'agglomération orléanaise bénéficie de ressources en eau potable abondantes et d'une qualité satisfaisante au regard des normes sanitaires en vigueur, elle est confrontée à deux types de risques :

- . d'une part, une qualité vulnérable du réseau orléanais : augmentation régulière des concentrations en nitrates depuis les années 60 (de 2 mg/an), et surtout, contamination ponctuelle des captages d'AEP du Val d'Orléans par les pesticides (en 1994, deux des trois captages utilisés pour l'alimentation de la Ville d'Orléans ont atteint des concentrations en triazines particulièrement élevées) ;

- . d'autre part, une interconnexion insuffisante entre réseaux pour assurer une sécurité réelle des différentes communes.

*\* des problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau*

Le bassin du Loiret est enfin confronté :

- d'une part à *des étiages sévères*, qui peuvent, sur le Dhuy, aller jusqu'à des assècs, et qui nuisent à l'exploitation touristique de la Source du Bouillon, (débit d'étiage d'environ 0,3 m<sup>3</sup>/s contre 1,3 m<sup>3</sup>/s en moyenne) ; la multiplication des forages dans le Val accroît ces problèmes.

- d'autre part à *des risques d'inondation*, puisque le Val est entièrement situé en zone inondable de la Loire : en principe, les crues de la Loire sont contenues par les endiguements de celle-ci, mais sous réserve que ceux-ci «tiennent».

#### **· un contexte d'action favorable**

Bien que le SDAGE Loire-Bretagne ne préconise pas de SAGE pour le bassin du Loiret, plusieurs éléments contribuent à créer un contexte d'action favorable au lancement d'un tel projet : quatre acteurs locaux jouent en effet un rôle actif dans l'aménagement et/ou dans la protection de la ressource en eau dans ce bassin; par ailleurs, plusieurs actions ont déjà été menées pour améliorer la gestion de la ressource en eau depuis les années 80, favorisant une prise de conscience dans ce domaine.

*\* Quatre acteurs locaux très actifs*

- *l'Association Syndicale des Riverains du Loiret (ASRL)*, qui rassemble 404 propriétaires riverains des bords du Loiret sur la partie appartenant au domaine privé, est l'association la plus ancienne, puisqu'elle a été créée par un arrêté préfectoral du 11 mars 1858. L'adhésion à l'ASRL est obligatoire pour tous les propriétaires riverains, y compris pour les propriétaires de moulins et de passages d'eau, de même que la participation financière à son fonctionnement. Les communes riveraines propriétaires de terres en bordure de Loiret font également partie de l'ASRL (c'est le cas de la Ville d'Orléans et des communes d'Olivet, de Saint-Hilaire-Saint-Mesmin et de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin). Chaque adhérent dispose d'un nombre de voix proportionnel au linéaire qu'il détient en propriété (de 1 à 4). L'association est administrée par un Syndicat composé de 19 syndics au maximum, choisis parmi les riverains des différents bassins concernés.

Le règlement général du 27 juillet 1984 attribue au syndicat des missions très larges, puisque celui-ci doit assurer : la gestion du patrimoine collectif (régularisation des débits et des niveaux des différents bassins pour éviter tant les crues que les assèchements ; lutte contre les

causes de pollution des eaux ; curages et entretien de la rivière) ; la préparation des projets de travaux d'« intérêt commun » (programmes d'action et plan de financement) et la réalisation des travaux à la place des propriétaires riverains défaillants dans des situations d'intérêt collectif ; des actions de police (en particulier, pour faire respecter les règles de gestion des débits et empêcher la pollution des eaux). En outre, l'ASRL est agréée comme association de pêche et de pisciculture (activités exercées par sa Section Pêche), ce qui la conduit à régir les rapports entre pêcheurs et autres utilisateurs de la rivière (promeneurs en barques et membres de divers groupements sportifs).

L'ASRL s'implique fortement dans la gestion de la rivière (aménagement et entretien ; promotion des activités récréatives comme la pêche, le canoë-kayak, l'aviron) : elle dispose notamment d'un service d'entretien qui emploie deux garde-rivières assermentés et possède le matériel nécessaire pour les travaux courants ; pour les travaux plus importants, elle fait appel à des entreprises spécialisées. Elle conduit aussi des actions en justice (contre la ville d'Orléans, du fait de la pollution du Bras-des-Montées par les forains, par exemple).

- *le Syndicat Intercommunal du Bassin du Loiret (SIBL)*, qui regroupe 18 communes<sup>24</sup>, soit la quasi-totalité des communes du bassin<sup>25</sup>, a été créé en mai 1951, afin de « procéder à l'exécution et à l'entretien des travaux d'aménagement du Bassin du Loiret » (article 1), c'est-à-dire plus précisément à l'assainissement des terrains du Val d'Orléans par le drainage, pour permettre une intensification de la production agricole ; ces 18 communes sont pour l'essentiel des communes rurales (14). Par un décret du 18 mai 1961, le Ministère des Travaux Publics et des Transports concède en outre au SIBL l'entretien et l'exploitation de la partie domaniale du Loiret (4 km) auparavant gérée par la DDE<sup>26</sup>.

Bien que les fonctions prévues par ses statuts soient très larges, le syndicat a cependant essentiellement pour objet l'entretien des rivières et des fossés et le drainage agricole dans le bassin du Dhuy ; il sous-traite en effet les travaux dans la partie qui lui a été concédée sur le Loiret. De ce fait, cet organisme est vu comme le représentant des intérêts de l'amont ; le comité syndical est d'ailleurs présidé par un agriculteur, adjoint au maire de Férolles, commune située à l'amont du bassin. Le SIBL est la structure du bassin versant disposant des moyens financiers les plus importants ; il n'emploie par contre qu'un seul garde-rivière et une secrétaire à mi-temps et ne dispose que d'un tracteur équipé d'un gyrobroyeur.

- *l'Association pour la Protection du Site du Loiret (APSL)* est une association régie par la loi de 1901, qui a pour objectif d'assurer la protection et la mise en valeur du site du Loiret. Elle s'est constituée en 1974, à l'initiative de riverains en désaccord avec le projet de construction d'un pont permettant le franchissement du Loiret par l'autoroute A71 ; la mobilisation contre ce projet a été particulièrement forte, l'APSL comptant alors jusqu'à 600 adhérents. Ultérieurement, l'intérêt de l'association s'est progressivement élargi à l'ensemble des problèmes d'environnement, mais l'APSL ne compte plus aujourd'hui qu'une centaine d'adhérents, « amoureux » du Loiret (riverains non propriétaires ; citadins...).

<sup>24</sup>. Darvoy, Ferolles, Guilly, Jargeau, Marcilly-en-Villette, Neuvy-en-Sullias, Olivet, Orléans, Ouvrouer-les-Champs, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire Saint-Mesmin, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Pryvé Saint-Mesmin, Sandillon, Sigloy, Tigy, Vienne-en-Val.

<sup>25</sup>. Il ne manque que la commune de Mareau-aux-Prés à l'extrémité ouest du bassin, et celles de Sully-sur-Loire et Viglain à l'extrémité est.

<sup>26</sup>. Il s'agit de « l'entretien et l'exploitation de la section de la rivière du Loiret comprise entre la chaussée des Moulins de Saint-Santin exclue et l'embouchure en Loire, cet entretien et cette exploitation ayant pour objet, compte tenu des besoins de l'hygiène, de l'agriculture et du tourisme, le maintien de l'écoulement des eaux, le libre exercice de la navigation de plaisance et de la servitude de passage ».

L'APSL a participé activement à l'élaboration du projet du premier contrat de rivière, ainsi qu'à la définition d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP)<sup>27</sup> ; dans le cadre du contrat de rivière, elle a notamment mené en 1985 une opération de réinstallation d'une roselière, grâce à un appui financier de l'Agence de l'Eau et de l'Etat et au travail de nombreux bénévoles.

L'APSL définit son rôle comme celui d'une « mouche du coche », cherchant à inciter les autres acteurs locaux à mettre en œuvre les décisions prises ou à mener des actions en faveur du Loiret ; elle se donne aussi un objectif important d'information du public (participation à l'élaboration d'un dépliant sur la ZPPAUP de la Rivière du Loiret, par exemple ; réalisation et diffusion d'un bulletin d'informations tiré à 1000 exemplaires et paraissant trois fois par an).

Notons enfin que l'APSL entretient des relations étroites avec la fédération régionale de « Nature Centre » et la fédération nationale de « France Nature Environnement ».

- *l'Association pour la Défense, l'Animation et la Promotion de la Rivière du Loiret et de son Site (ADAPRILS)* est une association régie par la loi de 1901, créée en juillet 1975 à l'initiative du Préfet de Région, afin de regrouper tous les acteurs qui agissaient jusque là indépendamment les uns des autres en matière d'aménagement et/ou de protection de la ressource en eau dans le bassin du Loiret.

Selon ses statuts (article 1), elle a pour but : a) « d'aider à l'établissement et à la présentation des études concernant l'aménagement du bassin du Loiret et son insertion dans le SDAU d'Orléans » ; b) « de faciliter la concertation entre les diverses collectivités et organismes intéressés à la promotion du site du Loiret et de coordonner l'ensemble des actions à entreprendre » ; c) « de concourir à cette promotion en participant à l'effort d'information à entreprendre tant auprès des riverains que des usagers pour une meilleure protection des lieux et des eaux » ; d) « de présenter un dossier global d'aménagement et de rechercher les moyens financiers nécessaires à sa réalisation ».

L'ADAPRILS est actuellement administrée par un conseil de 28 membres, dont 20 membres de droit qui sont des représentants des communes situées à l'aval du bassin et des principaux acteurs impliqués dans la gestion de la rivière<sup>28</sup>, 6 membres siégeant en tant que personnalités compétentes et 2 membres au titre d'associations qualifiées (APSL et Naturalistes Orléanais).

Dans la pratique, l'ADAPRILS a essentiellement joué un rôle par rapport aux contrats de rivière, en assurant la mise en œuvre du premier qui s'est achevé en 1987 et en pilotant les études pour en élaborer un second. Sa fonction en terme d'animation de la concertation entre les acteurs locaux s'avère par contre très peu développée, puisqu'en dehors des périodes actives de mise en place de contrat de rivière, elle ne procède qu'à une assemblée générale par an. En fait, de l'aveu même de ses membres, l'ADAPRILS n'est pas une association très dynamique ; la participation élevée aux AG traduit avant tout le fait qu'il s'agit pour les acteurs locaux d'un « endroit où il faut être », soit pour essayer de convaincre les autres d'initier des actions (cas de l'ASRL et de l'APSL notamment), soit au contraire pour se tenir au courant et éviter que des décisions jugées comme pénalisantes ou trop coûteuses ne soient prises (cas du SIBL et des collectivités locales notamment).

<sup>27</sup>. Cf ci-dessous.

<sup>28</sup>. 7 membres pour le SIVOM de l'agglomération orléanaise, actuellement transformé en Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO) ; 3 membres pour l'ASRL ; 3 membres pour le SIBL ; 2 membres pour la ville d'Orléans ; 2 membres pour la commune d'Olivet ; 1 membre pour la commune de Saint-Pryvé Saint-Mesmin ; 1 membre pour la commune de Saint-Hilaire Saint-Mesmin ; 1 membre pour la commune de Mareau-aux-Prés.

En outre, l'ADAPRILS est vue par nombre d'acteurs locaux comme une association « très connotée Olivet et Loiret en général » : en effet, bien que ses compétences portent en principe sur tout le bassin du Loiret, elle est vue comme une association visant à protéger seulement le site du Loiret et défendant les intérêts des communes urbaines de l'aval ; de fait, seul le SIBL représente les intérêts de l'amont dans cette association. L'accent mis sur Olivet provient tout d'abord du fait qu'il s'agit d'une commune symbolique, car traversée par le Loiret en son centre et habitée par les familles aisées de l'agglomération orléanaise ; en outre, la présidence et la vice-présidence de l'ADAPRILS sont détenues par des élus de la Ville d'Olivet (respectivement par le maire d'Olivet et par le premier adjoint au maire d'Olivet), et c'est la mairie d'Olivet qui fournit les moyens administratifs à l'ADAPRILS.

- *Deux autres acteurs sont à prendre en considération :*

. tout d'abord, une quatrième association, *l'Association des Naturalistes Orléanais et de la Loire Moyenne (ANOLM)*, qui intervient aussi dans le bassin du Loiret, même si elle n'y a pas son siège, notamment sur le site de Courpain, en contribuant à gérer et à faire découvrir celui-ci à la population.

. par ailleurs, *la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO)* – ex-SIVOM de l'agglomération orléanaise. Le SIVOM a été créé le 27 novembre 1964 par 12 communes<sup>29</sup>, rejointes par 8 autres entre 1966 et 1995<sup>30</sup>. Ses vocations, limitées au départ aux investissements relatifs aux ouvrages d'assainissement à caractère intercommunal (station d'épuration des eaux usées notamment), au traitement des ordures ménagères et à la lutte contre l'incendie, s'élargissent progressivement ; en outre, l'intercommunalité de services devient de plus en plus une intercommunalité de projet, évolution qui amènera le SIVOM à se transformer en une communauté de communes le 1<sup>er</sup> janvier 1999, prenant l'appellation de Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO). On reviendra plus loin sur les attributions de cette structure.

\* *Plusieurs actions de protection de la ressource en eau ou d'aménagement*

La mobilisation pour protéger le site du Loiret a commencé dans les années 70 avec le projet de traversée de la rivière par l'autoroute A71 et la prise de conscience d'une dégradation de ce site, mais c'est depuis les années 80 que des actions significatives sont engagées.

- *des mesures de protection de la richesse biologique du site de la Pointe de Courpain* : un arrêté de biotope a été pris le 7 juillet 1981 pour protéger la faune et la flore caractéristiques de la Pointe du Courpain, en particulier les peuplements d'espèces rares telles que l'Orme lisse ; un inventaire ZNIEFF a également été mené depuis.

- *un premier contrat de rivière pour limiter les risques de pollution du Loiret* : de 1983 à 1987, un premier contrat de rivière a été lancé à l'initiative du Conseil Général du Loiret afin d'accroître la capacité de la station d'épuration de La Source et d'améliorer ses performances, tant pour lutter contre les problèmes d'eutrophisation du Loiret (prolifération marquée de populations d'algues en été), qu'en raison du projet d'installation d'une industrie papetière (Scott Paper) dans cette zone.

<sup>29</sup>. Orléans, Chécy, Combleux, Fleury-les-Aubrais, Ingré, La Chapelle-Saint-Mesmin, Saint-Jean-de-Braye, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Saran et Semoy.

<sup>30</sup>. Olivet (en 1966), Saint-Cyr-en-Val (en 1970), Saint-Hilaire-Saint-Mesmin (en 1972), Ormes (en 1973), Saint-Denis-en-Val (en 1976), Mardié (en 1984), Boigny-sur-Bionne (en 1995) et Marigny-les-Usages (en 1995).

Des travaux complémentaires ont par ailleurs été menés en 1990, 1993 et 1995, afin notamment de permettre le détournement (vers la Loire) des rejets de la station d'épuration de La Source qui s'effectuaient jusqu'alors dans le Dhuy, à quelques centaines de mètres seulement de la confluence de ce cours d'eau avec le Loiret, avec pour conséquence un accroissement important des teneurs en phosphore en aval ; les travaux réalisés ont permis de gagner une classe de qualité (en passant de 3 à 2).

- *des mesures de protection contre les crues* : outre les aménagements réalisés pour mieux protéger le bassin du Loiret contre les risques de crue de la Loire, de nouvelles mesures ont été prises : un Projet d'Intérêt Général (PIG), qui limite depuis 1995 l'urbanisation du Val et donc toute perspective de développement de l'agglomération orléanaise vers le sud ; l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques (PPR) (en cours) ; la réalisation d'un diagnostic sur l'état des digues (en cours).

- *des mesures de protection du patrimoine architectural et paysager du Loiret* : à l'initiative de la Direction Régionale de l'Architecture et de l'Environnement (DRAE), une étude du patrimoine architectural et paysager des rives du Loiret a été réalisée en 1991 par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise (AUAO), sous l'égide de l'ADAPRILS, ; cette étude a conduit à établir le 24 avril 1995 une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), qui couvre le Loiret sur toute sa longueur, depuis la Source du Bouillon jusqu'à la Pointe de Courpain (soit 6 communes concernées<sup>31</sup>), afin de « renforcer la protection du patrimoine urbain et rural, de faire participer la population et les élus aux décisions concernant la protection d'un site et d'adapter la servitude des abords de monuments historiques aux lieux ».

La promulgation de cette zone de protection a permis aux acteurs locaux de prendre conscience que le statut de zone inconstructible qui pouvait apparaître comme un handicap contraignant pouvait aussi devenir un atout en donnant à cette zone la possibilité d'être un espace vert pour l'agglomération. L'APSL joue un rôle important dans l'animation de ce site.

- *un chantier expérimental de restauration du « Bras des Montées »* : consécutivement au procès verbal infligé par la ville d'Orléans par l'ASRL pour cause de pollution du Bras des Montées, des travaux de réhabilitation du cours d'eau ont été entrepris par la ville d'Orléans en mars 1996, dans le cadre de sa « Charte pour l'Environnement » (1996-97) ; cette opération médiatique, qui se voulait relancer le projet d'un deuxième contrat de rivière, a été un tremplin certain vers le projet de SAGE (première tranche de travaux terminée en 1998).

- *de nombreuses connaissances* : plusieurs études ont été pilotées par l'ADAPRILS<sup>32</sup>, tandis que le bassin du Loiret bénéficie de la proximité de l'Université d'Orléans (nombreux travaux de recherche sur les particularités de fonctionnement du Loiret).

<sup>31</sup>. Mareau-aux-Prés, Olivet, Orléans, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Hilaire Saint-Mesmin, Saint-Pryvé Saint-Mesmin.

<sup>32</sup>. dont deux récentes réalisées en 1994-1995 sur les apports en matières en suspension, phosphore et pesticides dans le bassin versant du Loiret (Aquascop-Isl) ; les caractéristiques hydrauliques de la rivière du Loiret (Hydratec).



## · des circonstances particulières

### *\* L'échec d'un second projet de contrat de rivière*

Un projet de second contrat de rivière initié à la fin des années 80 par l'ADAPRILS préconisait des actions selon trois axes principaux (oxygénation artificielle des eaux du Loiret pour contrer leur sous-saturation chronique ; désenvasement des bassins du Loiret pour faciliter l'écoulement des eaux et limiter leur eutrophisation ; création d'un bassin de décantation des eaux du Dhuy pour piéger les matières en suspension en provenance du Val d'Orléans).

Ce projet n'a pas été agréé au plan national en 1990, du fait de son orientation uniquement curative, aucune approche globale de gestion n'étant envisagée qui puisse permettre une action préventive ; en outre, certains choix techniques retenus apparaissaient comme très discutables. Des réflexions sur une deuxième version ont alors commencé, mais les acteurs locaux se sont progressivement orientés vers l'idée d'un projet de SAGE.

### *\* La convergence des réflexions des acteurs urbains les plus engagés dans la gestion de la ressource en eau*

Plusieurs éléments ont permis de cristalliser les volontés d'action autour d'un projet de SAGE :

- une élue écologiste de la ville d'Orléans, adjointe au maire et déléguée à l'environnement, s'est fortement impliquée dès son élection en juin 1995, dans la mise en place d'actions permettant de mieux gérer la ressource en eau (réalisation du chantier expérimental de restauration du « Bras des Montées », qui existait déjà au niveau des services techniques de la ville, mais qui n'avait jusqu'ici pas vu le jour, faute de la volonté de ceux-ci d'intervenir dans une situation jugée trop complexe et potentiellement trop conflictuelle) ; elle s'est aussi personnellement engagée dans les quatre structures locales-clé intervenant dans le bassin versant du Loiret (ADAPRILS ; ASRL ; SIBL et APSL), afin de mieux comprendre les problèmes de chaque catégorie d'utilisateurs, et d'aider à amorcer une concertation.

- en août 1997, en réponse à des plaintes successives adressées par l'ASRL à propos de conflits d'usage entre les utilisateurs d'engins de navigation de plaisance (aviron, barques, bateau-mouche...) et les riverains et de l'insuffisance du dispositif réglementaire, le Préfet a indiqué que le règlement définitif de ce type de problème d'usage pour un cours d'eau non domanial relevait d'un SAGE.

- en septembre 1997, à l'occasion d'une visite à Orléans pour inaugurer et participer au congrès de l'association France Nature Environnement qui se tenait cette année-là dans cette ville sur le thème de l'Eau, le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement est publiquement intervenu en faveur de l'idée d'un SAGE. Cette idée a été confortée lors de l'assemblée générale de l'APSL (dont plusieurs membres, rappelons-le, sont adhérents de la fédération régionale de « Nature Centre » ou de la fédération nationale de « France Nature Environnement ») au cours de l'automne 1997.

Ainsi, plusieurs des acteurs-clés du bassin versant du Loiret (la Ville d'Orléans, l'ASRL et l'APSL) se sont retrouvés convaincus plus ou moins au même moment de l'intérêt de réaliser un SAGE, tandis que l'idée d'entreprendre des actions dans le bassin versant du Loiret était déjà acquise par le projet de second contrat de rivière.

## **2. – Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE**

### **· Initiation du projet de SAGE**

#### *\*Acteurs-clés*

L'analyse précédente montre que dans le cas de ce SAGE, il est difficile d'identifier clairement un acteur initiateur du projet, une élue écologiste de la ville d'Orléans et deux associations très actives - l'une de protection de l'environnement (APSL), l'autre de propriétaires riverains (ASRL) - ayant toutes les trois joué un rôle très important dans l'émergence de ce projet ; en fait, on peut dire que ce sont les *acteurs urbains* du bassin du Loiret qui ont initié le SAGE.

#### *\* Arguments employés pour justifier le projet*

Les acteurs locaux interrogés ont en général mis en avant deux types d'arguments pour justifier un projet de SAGE dans le bassin du Loiret :

- des arguments concernant les problèmes à régler dans le sous-bassin du Loiret et concernant donc principalement la zone urbaine et avale du bassin ;
- des arguments mettant en avant l'intérêt d'un SAGE comme moyen de favoriser la réalisation de programmes de travaux (et donc comme alternative au second projet de contrat de rivière), mais aussi comme moyen d'organiser des actions à caractère préventif et à effet durable (et donc pas seulement des solutions curatives et ponctuelles).

### **· Organisation de la mobilisation collective et saisine de l'autorité préfectorale**

#### *\* Utilisation d'une association fédérative de bassin (l'ADAPRILS) comme acteur-relais*

Cette idée de SAGE s'est cristallisée en un véritable projet à la suite d'une réunion organisée le 28 novembre 1997 par l'ADAPRILS, au cours de laquelle l'Agence de l'Eau et la DIREN ont expliqué ce qu'était la procédure de SAGE et les possibilités de subventions existantes. Lors de son assemblée générale du 16 décembre 1997, l'ADAPRILS a alors décidé de demander au Préfet d'initier une procédure de SAGE.

Cette association fédérative d'acteurs locaux créée à l'échelle du bassin pour représenter ces différents intérêts et mener des opérations d'envergure sur le cours d'eau, a ainsi permis d'une part de constituer un forum pour convaincre les acteurs du bassin de l'intérêt d'un projet de SAGE et de légitimer le projet de SAGE (vote favorable de l'assemblée générale).

#### *\* Saisine de l'autorité préfectorale par l'ADAPRILS*

C'est aussi cette association qui a assuré la saisine de l'autorité préfectorale : ainsi, le 29 janvier 1998, l'ADAPRILS a adressé un courrier au préfet du Loiret, expliquant que c'est « dans le cadre de ses missions qui sont principalement de faciliter la concertation entre les collectivités et organismes intéressés à la promotion du site du Loiret et de coordonner l'ensemble des actions à entreprendre » qu'elle souhaitait s'engager dans une procédure de SAGE.

*\* Lancement d'une étude préliminaire par l'Agence de l'Eau*

A la suite de la réunion du 28 novembre 1997, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne a informé l'ADAPRILS qu'elle envisageait de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage et le financement du dossier préliminaire à la réalisation du SAGE, ce dossier visant à établir un premier diagnostic de la situation et à proposer un périmètre possible pour le SAGE du Loiret (ce point est déjà précisé dans la lettre de saisine du Préfet du Loiret, l'ADAPRILS indiquant dans ce courrier que la phase préliminaire a été confiée à l'Agence de l'Eau).

C'est le BCEOM et un géographe qui ont réalisé cette étude entre février et septembre 1998. Le document final (18 p) comporte un état des lieux de la situation accompagné d'un jeu de 10 cartes, ainsi qu'un projet de périmètre.

Le travail a été régulièrement présenté à un groupe d'acteurs locaux correspondant *grosso modo* à l'ADAPRILS et qui s'est progressivement élargi au fur et à mesure des réunions ; un petit noyau de personnes - composé de la personne chargée du dossier à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, du chef de la MISE du Loiret et de l'adjoint au chef du SEMA à la DIREN - a assuré le suivi de l'étude.

La forte implication des acteurs institutionnels de l'eau (Agence de l'Eau et DIREN) dans l'émergence de ce projet de SAGE s'explique de plusieurs façons :

- localisation des sièges de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et de la DIREN du Centre à proximité d'Orléans dans le bassin versant du Loiret, entraînant probablement une attention particulière de ces acteurs aux préoccupations locales et ajoutant en tout cas une valeur symbolique à l'émergence d'un SAGE dans cette zone,
- bassin versant du Loiret fournissant un panorama de l'ensemble des problèmes de gestion d'eau et de conflits d'usage existants dans le grand bassin de Loire-Bretagne, offrant par là la possibilité d'être, aux dires mêmes de plusieurs acteurs locaux, un véritable « laboratoire de gestion de l'eau ».

**· Craintes et oppositions**

Si le projet de SAGE reçoit l'approbation des membres de l'ADAPRILS lors de son assemblée générale, cela ne signifie pas que tous les acteurs du bassin adhèrent à celui-ci. En particulier, une justification du projet vis-à-vis des seuls intérêts du monde urbain avec une mise en accusation implicite du monde rural et une mobilisation collective organisée principalement autour des acteurs urbains soulignent un antagonisme jusqu'alors latent entre monde rural en amont et monde urbain en aval.

On verra plus loin que cet antagonisme s'exprimera ouvertement lors de l'élection des vice-présidents de la CLE.

### **3. – Cadrage du projet de SAGE**

#### **· Délimitation du périmètre**

##### *\* Modalités de délimitation du périmètre*

Le périmètre adopté est celui qui a été proposé dans le cadre de l'étude préliminaire : il s'agit d'un périmètre de 360 km<sup>2</sup> comportant 21 communes<sup>33</sup>, couvrant l'ensemble du bassin versant du Loiret et étendu à la zone nord, qui correspond à la rive gauche du lit mineur de la Loire, c'est-à-dire à la zone d'infiltrations des eaux du fleuve :

- en effet, cette zone a fait l'objet d'une exploitation intensive par les carrières et certaines des gravières situées entre la Loire et la digue pourraient être aménagées de façon à communiquer avec la Loire, ce qui permettrait de créer une zone d'expansion des crues, donc d'améliorer la prévention des risques d'inondation ; cet aménagement offrirait en outre la possibilité de recréer des bras morts de la Loire, qui présentent une grande richesse écologique.

- en outre, cette zone nord n'est pas incluse dans le périmètre du SAGE de la Nappe de Beauce plus au nord, - puisque celui-ci s'arrête à la Loire - ; à défaut d'inclusion dans le périmètre du SAGE du Loiret, elle se serait donc retrouvée isolée entre deux SAGE.

Ce périmètre a rapidement fait l'objet d'un consensus et a été approuvé le 14 janvier 1999 par arrêté préfectoral. Les seules remarques mineures qui ont été formulées portent sur les raisons d'exclusion du Ru de Limere du périmètre, alors que ce petit cours d'eau fait partie du bassin versant du Loiret.

##### *\*Analyse du périmètre*

*Le périmètre adopté présente une bonne cohérence physique et, du fait de sa petite taille, des garanties de faisabilité opérationnelle.*

Il offre une certaine unité sur la majeure partie du territoire qui correspond au Val d'Orléans ; le plateau solognot plus au sud constitue par contre une autre entité géographique. Cependant, comme on l'a vu précédemment, du point de vue de la gestion de la ressource en eau, une opposition plus marquée est celle qui existe entre l'amont et l'aval.

Les territoires de compétences des différents organismes de gestion présentés plus haut (ADAPRILS, ASRL et SIBL notamment) se superposent partiellement, même si les pratiques de gestion conduisent à des spécialisations territoriales. Une telle situation est source de conflits potentiels et demande une clarification des responsabilités de chacun.

Enfin, on peut s'interroger sur la pertinence même de la notion de bassin versant dans le cas du Loiret, du fait de l'origine particulière de la rivière du Loiret qui se présente comme une résurgence de la Loire : peut-on réellement délimiter une unité cohérente, dès lors qu'il existe de nombreux échanges mal connus entre la Loire et le Loiret ? Comment parvenir à traiter un problème comme celui des pollutions dans ce cadre, un risque majeur étant alors le rejet des responsabilités vers l'« extérieur » ?

<sup>33</sup>. Darvov, Ferolles, Guilly, Jargeau, Marcilly-en-Villette, Mareau-aux-Prés, Neuvy-en-Sullias, Olivet, Orléans, Ouvrouerles-Champs, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire Saint-Mesmin, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Pryvé Saint-Mesmin, Sandillon, Sigloy, Sully-sur-Loire, Tigy, Vienne-en-Val et Viglain.

## · Etablissement d'une CLE fonctionnelle

### \* Une CLE assurant une représentation élargie

Prévue avec 32 membres au départ, la CLE comporte finalement *44 membres, de manière à ce que toutes les communes du périmètre aient un représentant dans la CLE* : ainsi, sur les 22 membres du collège des élus, 16 communes ont un représentant à titre de membre titulaire, soit 17 élus dans la mesure où la ville d'Orléans dispose de 2 représentants, tandis que les communes restantes, qui sont des communes situées à l'extrémité amont du bassin versant (donc les plus à l'est) ont un représentant à titre de membre suppléant du membre titulaire d'une autre commune. Les 5 autres membres des collectivités territoriales sont : un Conseiller Régional ; 2 Conseillers Généraux ; un représentant du SIBL et un représentant de la Communauté de Communes du Bassin du Loiret.

Ce système de représentation assure une *place prépondérante aux communes rurales largement majoritaires dans le bassin versant, et dans les faits une place importante à la profession agricole*, puisque beaucoup de maires sont agriculteurs. Pourtant, localement, plusieurs acteurs locaux – notamment de l'amont - regrettent que toutes les communes ne soient pas représentées directement dans la CLE. Ils font en particulier valoir que les 5 communes exclues sont parmi celles qui présentent la surface la plus importante. En outre, le critère d'appariement entre une commune titulaire et une commune suppléante n'est pas très clair, les deux communes les plus distantes se trouvant associées par exemple, Mareau-aux-Prés à l'extrémité occidentale du périmètre représentant Viglain à l'extrémité orientale.

Le nombre élevé de représentants dans le collège des collectivités territoriales (par rapport à la taille du périmètre) fait que :

- d'une part, dans le collège des usagers, toutes les associations intervenant dans le bassin versant du Loiret sont représentées (ADAPRILS, APSL, ASRL, ANOLM) à côté des chambres consulaires (Chambre d'Agriculture et Chambre de Commerce et d'Industrie), qui disposent chacune de 2 membres titulaires, ainsi que des Comités départementaux d'Aviron et du Canoë-Kayak (qui ont respectivement un représentant à titre de membre titulaire et à titre de membre suppléant), de l'association du « Sandre Orléanais » (seule AAPPMA) et de l'UFC « Que Choisir » d'Orléans.

- d'autre part, dans le collège de l'Etat et de ses établissements publics, tous les acteurs du bassin sont représentés (préfet, sous-préfet, DIREN, DRIRE, DDAF, DDE, DDASS, DDJSS, SDAP, Conseil Supérieur de la Pêche et Agence de l'Eau).

A la limite, on relève même des redondances : ainsi, l'ADAPRILS, qui regroupe les principaux acteurs locaux intervenant dans la gestion du bassin versant du Loiret, n'a pas réellement de raison d'être représentée dans la CLE, puisque ses membres sont directement représentés dans la CLE ; d'ailleurs, l'ADAPRILS ne figurait pas dans le premier projet de CLE élaboré. Il semblait toutefois difficile d'exclure cette structure qui a effectué la demande de projet de SAGE et pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage du deuxième contrat de rivière. La présence de l'ADAPRILS permet à la ville d'Olivet d'avoir deux représentants dans la CLE, puisque la présidente de l'ADAPRILS est le maire d'Olivet et que le président de la CLE est adjoint au maire d'Olivet.

Au total, la CLE a été arrêtée par arrêté préfectoral environ 9 mois après le périmètre (le 26 octobre 1999).

*\* Une élection de présidence révélatrice des clivages existants*

C'est le 1<sup>er</sup> adjoint au maire d'Olivet et vice-président de l'ADAPRILS qui a été élu président de la CLE, lors de la réunion d'installation de la CLE du 17-11-1999 ; il était le candidat proposé par la présidente de l'ADAPRILS, également maire d'Olivet, et candidat unique.

Deux candidats briguaient le poste de vice-président : l'adjointe au maire d'Orléans et déléguée à l'environnement et le président du SIBL, adjoint au maire de Férolles. Bien que la CLE se soit prononcée favorablement sur la possibilité de créer deux vice-présidences suite à une proposition du Préfet, le président du SIBL a insisté pour que cette fonction fasse aussi l'objet d'une élection à bulletin secret et permette d'instaurer une hiérarchie entre les deux vice-présidents. C'est lui qui a été élu premier vice-président, l'autre candidate étant élue deuxième vice-présidente.

Cette élection est en soi très révélatrice du climat régnant dans la CLE :

- poids très fort des élus de la ville d'Olivet ;
- tensions entre l'amont rural et l'aval urbain, et souci pour le représentant ayant le plus de poids à l'amont et agriculteur de profession d'asseoir son pouvoir vis-à-vis des représentants de l'aval urbain, notamment face à une élue « verte ».

*\* La longue recherche et mise en place d'une structure-support*

Compte tenu des tensions entre acteurs locaux, le choix de la structure porteuse devait non seulement permettre de régler les problèmes afférents au fonctionnement du projet mais aussi assurer un subtil équilibre politique entre l'amont et l'aval du bassin.

Lors de la réunion préparatoire à la mise en place du bureau (07-03-2000), le groupe de personnes présent a commencé à discuter de ce choix. Le président de la CLE a précisé que le rôle de cette structure porteuse serait essentiellement d'assurer un soutien logistique (mise à disposition d'un bureau, d'un temps de secrétariat, d'un véhicule...) et le recrutement d'un animateur. Il a suggéré que le Conseil Général soit sollicité pour jouer ce rôle, du fait de la localisation exclusive du bassin versant dans le département du Loiret et de l'image de neutralité de cette collectivité (possibilité d'apparaître comme le défenseur aussi bien des intérêts ruraux que des intérêts urbains). L'ADAPRILS ne pouvait pas être structure porteuse, puisque l'association ne disposait pas elle-même d'un support logistique en propre et que ses missions lui permettaient seulement d'engager des études ou de monter des projets d'aménagement, les maîtres d'ouvrage restant à trouver pour la réalisation des travaux ; par ailleurs, la ville d'Orléans était d'emblée écartée, du fait de sa taille très importante et des déséquilibres de pouvoir que cela aurait entraîné vis-à-vis du reste du bassin versant, de même que la ville d'Olivet, du fait de sa taille trop réduite (20 000 habitants). Lors de cette séance, l'ASRL et l'ANOLM ont cependant fait remarquer qu'elles accepteraient de jouer le rôle de structure-support, en cas de refus du Conseil Général.

La question du choix d'une structure porteuse n'a pas été discutée lors de la deuxième réunion de la CLE (7-04-2000) le président expliquant seulement que des contacts étaient en cours et que la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO) pourrait assurer cette fonction en cas d'échec de la solution envisagée, cette seconde piste étant suggérée par la Préfecture. La CCAO, qui regroupe les 20 communes urbaines de l'agglomération

orléanaise et qui est présidée par le maire d'Orléans, ne comporte en fait que 7 communes dans le périmètre du projet de SAGE<sup>34</sup> ; elle s'avérait cependant directement intéressée par ce projet, à travers la question de la protection des captages d'AEP pour la ville d'Orléans.

La demande adressée au Conseil Général a été refusée par celui-ci (courrier du 05-07-2000), son président expliquant que la structure porteuse d'un SAGE était en général un syndicat compétent territorialement ou parfois une association, qu'il risquait en outre d'y avoir des conflits d'autorité entre le Département et la CLE quant à la gestion des moyens utilisés et que « cette situation ne serait pas claire et vraisemblablement à court terme difficile à gérer ». Cette réponse traduit en fait surtout le manque de motivation de cette structure de s'engager dans un projet de SAGE.

Cette décision a été annoncée au bureau de la CLE lors de sa réunion du 03-07-2000<sup>35</sup>, en même temps que l'accord de principe du bureau de la CCAO pour être la structure porteuse du SAGE. Le SIBL a exprimé des réserves sur le choix de cette organisation, la considérant comme « trop partisane » et trop orientée « eau potable ». Le représentant de la CCAO a alors souligné l'intérêt de sa structure pour la démarche de SAGE et a insisté sur le fait que l'indépendance de la CLE n'était en aucune façon remise en cause, ce que la convention signée entre la CCAO et la CLE devrait exprimer clairement.

La CCAO a accepté formellement d'être la structure porteuse du SAGE par délibération du Conseil de Communautés du 12-07-2000, décision entérinée par la CLE lors de sa réunion du 24-07-2000. Cette décision a toutefois été prise par la CLE lors d'une réunion ne rassemblant que la moitié de ses membres (soit 22 personnes) et seulement à l'unanimité moins quatre voix, et alors même qu'il s'agissait d'une nouvelle convocation (quorum non atteint lors de sa réunion précédente du 10-07-2000<sup>36</sup>). Cette situation reflète bien le manque de confiance des représentants de l'amont envers cette structure.

Si la CCAO dispose de compétences très étendues<sup>37</sup>, c'est seulement à travers sa compétence en matière de « concertation » que sa fonction de structure porteuse du SAGE pouvait cependant se justifier : celle-ci stipule en effet que « la Communauté est, en outre, le lieu de concertation privilégié pour l'étude, pour la mise en œuvre et pour la participation financière éventuelle à des projets concernant l'agglomération orléanaise », ce qui lui donne la possibilité de s'impliquer dans des projets dépassant éventuellement le territoire de la CCAO.

Un projet de « protocole d'accord entre la CLE et la CCAO pour l'élaboration du SAGE du Loiret » a été élaboré en concertation entre le président de la CLE, les services de la CCAO et les services de la Préfecture au cours de l'été 2000. Il vise à affirmer l'indépendance de la CLE vis-à-vis de la CCAO et à préciser ce que revêt sa « charge de support juridique, administratif et financier pour l'établissement du projet de SAGE »<sup>38</sup>, qui doit prendre effet dès la signature de la convention et prendre fin dès l'approbation du SAGE par le Préfet.

<sup>34</sup>. Olivet, Orléans, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, Saint-Jean-le Blanc, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin.

<sup>35</sup>. La décision du Conseil Général était déjà connue du Président de la CLE, même si celui-ci n'avait pas encore reçu le courrier officiel.

<sup>36</sup>. 18 participants pour un quorum de 30 personnes.

<sup>37</sup>. Les compétences de la CCAO définies à sa création (1<sup>er</sup> janvier 1999) portent sur l'aménagement de l'espace, des actions de développement économique, la protection et la mise en valeur de l'environnement, les déplacements, la politique du logement et du cadre de vie, la voirie d'agglomération, la formation, les services de secours et de lutte contre les incendies, le crématorium et la concertation, mais pas directement sur l'eau ; elle envisageait cependant de s'attribuer aussi la compétence « eau potable ».

<sup>38</sup>. Le texte stipule ainsi que la CCAO doit :

La présentation juridique adéquate du budget du projet de SAGE au sein du budget de la CCAO s'est avérée une question complexe (impossibilité de recourir à un budget annexe), qui n'a en fait pu réellement être résolue que grâce à l'accord de la Préfecture chargée d'assurer le contrôle de légalité de ce montage financier. Le président de la CLE a souligné à cette occasion que, du fait de la complexité des questions à résoudre, il est impossible d'aboutir sans une volonté forte de personnes déterminées à trouver une solution.

Le projet de convention a été soumis aux membres de CLE lors de sa réunion du 10-10-2000 ; ceux-ci n'ont apporté au texte initial que des modifications minimales.

### · **Polarisation du projet**

A travers les arguments des acteurs ayant joué un rôle moteur dans l'émergence du projet de SAGE et à travers les craintes ou oppositions qui apparaissent, on constate que le projet de SAGE du Loiret se polarise, au cours de cette phase, autour d'un certain nombre de traits saillants :

- les problèmes de gestion de la ressource en eau concernant principalement la zone urbaine et aval du bassin du Loiret ;

- la volonté de mettre en place un programme de travaux (le SAGE se présente dans les faits comme une alternative au deuxième contrat de rivière qui n'a pu voir le jour ; il est d'ailleurs clair dans l'esprit de tous que le projet de SAGE sera suivi d'un contrat de rivière permettant de réaliser les travaux préconisés) ;

- le souci (au moins pour les acteurs les plus engagés) d'appréhender l'ensemble des problèmes de gestion de la ressource en eau, de façon intégrée, à l'échelle de l'ensemble du bassin versant pour ne pas se contenter d'apporter des solutions curatives et ponctuelles, mais de mettre en place des actions à caractère préventif et à effet durable ;

- une opposition entre amont rural et aval urbain, qui traduit l'affrontement entre deux conceptions d'utilisation de la ressource en eau : celle de l'amont orientée vers des usages agricoles (mise en culture des terres jusqu'en bordure de berges, entretien visant avant tout à préserver le système de drainage, pratiques culturales intensives sources de pollution...) et celle de l'aval où prime le souci de protéger les sources d'AEP pour la population urbaine, de lutter contre les risques d'inondation et de défendre un cadre de vie et de loisirs. Les acteurs ruraux et agricoles ont l'impression que leurs intérêts seront toujours sacrifiés au profit de ceux des acteurs urbains (ouverture d'un déversoir dans la digue à Jargeau pour permettre l'étalement des crues en zone rurale, moins peuplée et protéger les zones urbaines contre les fortes inondation, par exemple) et d'être mis en accusation (pollution risquant de compromettre l'alimentation en eau potable de l'agglomération orléanaise)<sup>39</sup>, alors que les demandes des acteurs urbains ne leur paraissent pas forcément légitimes (c'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de modifier des pratiques agricoles pour satisfaire des usages récréatifs).

---

. « procéder aux actes budgétaires nécessaires à l'élaboration du SAGE, conformément aux décisions de la CLE », c'est-à-dire demander et percevoir les subventions et participations financières correspondantes, ainsi que procéder au règlement des engagements financiers décidés par la CLE dans la limite du budget de cette dernière ;

. « assurer le soutien matériel et logistique de la CLE » (fourniture d'une adresse postale ; mise à disposition de locaux, véhicules de service, mobiliers de bureau, téléphones, ordinateurs...);

. « assurer le soutien en personnel de la CLE, celui-ci étant placé sous l'autorité du président de la CLE » (mise à disposition d'un quart de temps de secrétariat, recrutement et paiement des personnes nécessaires) ;

. « assurer la maîtrise d'ouvrages des études nécessaires à l'élaboration du SAGE » pour le compte de la CLE, selon un programme défini par celle-ci (but de étude, moyens nécessaires et financement prévu).

<sup>39</sup>. cf de Saint-Albin (2000).



### **3. - Conclusion**

Le projet de SAGE du Loiret est né dans une situation de tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau, notamment dans la partie urbaine avale du bassin et dans un contexte de développement de tout un mouvement associatif en faveur de la protection de la rivière et du site du Loiret à partir des années 80, auquel se sont ralliées les communes de l'agglomération orléanaise, et qui a donné lieu à une série d'actions, et notamment à un premier contrat de rivière ; l'échec du projet de second contrat de rivière, joint à la convergence des réflexions des acteurs urbains les plus engagés dans la gestion de la ressource en eau ont cristallisé les volontés d'action locales autour d'un projet de SAGE.

Ce projet de SAGE a pour ambition de mettre en place non seulement des actions curatives, mais aussi des actions à caractère préventif et à effet durable, ce qui suppose d'appréhender les problèmes à l'échelle du bassin versant et donc de traiter de la question des relations entre l'amont rural et l'aval urbain

De ce point de vue, le projet de SAGE est confronté à deux problèmes principaux :

- le premier est la difficulté à individualiser un bassin versant du Loiret, alors que le Loiret est en fait une résurgence de la Loire et qu'il existe donc de nombreuses interrelations entre les deux bassins ;

- le second est l'hostilité des élus de l'amont au projet de SAGE, et plus particulièrement celle de la profession agricole, qui craignent qu'« on ne leur impose des décisions ». En fait, si ce projet s'ancre dans un terreau riche du point de vue des connaissances accumulées, des premières expériences tentées et du dynamisme de plusieurs associations et collectivités locales urbaines, le problème majeur réside dans le fait que la concertation s'est effectuée jusqu'alors uniquement à l'initiative des acteurs urbains, dans des cadres laissant peu de place à l'expression des acteurs ruraux (ADAPRILS notamment).

### **III. - Modalités d'élaboration du SAGE du Loiret**

L'analyse présentée s'appuie ici sur l'étude des compte-rendus des réunions de CLE et de bureau qui se sont déroulées entre le 17 novembre 1999 (date d'installation de la CLE) et le 10 octobre 2000, une longue période de temps mort ayant alors suivi en raison de la préparation des élections municipales (mars 2001), de la nécessité de renouveler la CLE à la suite de celles-ci et de l'absence de structures de pilotage et d'animation clairement définies à cette époque. Les choix effectués et les options prises pendant cette période ont donc pu être révisés ultérieurement.

#### **1. – Organisation de la collaboration au sein de la CLE**

On examinera successivement :

- le système de pilotage de la CLE ;
- les ressources humaines mobilisées ;
- la participation générale.

##### **· Le système de pilotage de la CLE**

*\* La mise en place d'un bureau*

A la suite de la réunion d'installation de la CLE, le président de la CLE a souhaité mettre en place *un bureau de 16 membres dans des proportions respectant les règles de composition de la CLE*. Une réunion préparatoire à la mise en place de ce bureau par la CLE a eu lieu le 07-03-2000, qui rassemblait la plupart des personnes pressenties pour en faire partie, soit ce jour-là : 6 représentants des collectivités territoriales (Conseil Général<sup>40</sup>, CCAO, SIBL, Ville d'Orléans, Ville d'Olivet et Ville de Sandillon), 4 représentants des usagers (ADAPRILS, ASRL, Chambre d'Agriculture et ANOLM) et 4 représentants de l'Etat proposés par le Préfet (Direction des collectivités locales et de l'environnement de la préfecture, MISE, DDE et DDASS). Deux autres représentants des collectivités territoriales ont été proposés par le président de la CLE et acceptés par le groupe, afin de respecter les proportions souhaitées entre collèges (8 personnes pour celui des collectivités territoriales) : l'un de la Ville de Saint Pryvé-Saint-Mesmin à l'aval et l'autre de la Ville de Vienne-en-Val à l'amont.

C'est approximativement cette composition de bureau qui a été adoptée par la CLE lors de sa réunion du 07-04-2000, compte tenu de deux modifications concernant les représentants de l'Etat (la DDE et la DDASS étant remplacées par la DIREN et l'Agence de l'Eau).

On note l'absence de l'APSL du bureau, qui rassemble par ailleurs - par l'intermédiaire du collège des collectivités territoriales ou par celui des usagers - les trois autres structures importantes du bassin versant du Loiret (l'ADAPRILS, l'ASRL et le SIBL) : cette absence s'explique par des désaccords de personne entre le président de la CLE et le membre titulaire de la CLE représentant l'association, celui-ci ayant dans le passé contesté à multiples reprises les actions d'aménagement de l'élue de la mairie d'Olivet, jugé trop « bétonneur ». Au départ, l'APSL n'a pas réellement contestée cette décision, dans la mesure où d'une part une autre association d'écologistes (l'ANOLM) a été intégrée dans le bureau et où d'autre part l'APSL

---

<sup>40</sup>. Absent excusé.

a été choisie pour faire partie du groupe de travail technique (cf ci-dessous) ; ultérieurement, l'association a cependant manifesté son regret de ne pas faire partie du bureau, qui joue à ses yeux un rôle stratégique dans la préparation des décisions de la CLE, et envisageait de demander à nouveau à être intégrée dans le bureau. La motivation de l'APSL par rapport au projet de SAGE est particulièrement forte, puisque l'association a embauché un emploi-jeune à cette fin.

*\* La mise en place d'un groupe de travail technique*

Lors de la deuxième réunion de la CLE du 07-04-2000, le président de la CLE a en outre proposé la création d'un *groupe de travail technique* (ou secrétariat technique), « organe d'expertise », ayant pour fonction de « préparer le fond » des questions et des dossiers techniques, de choisir « les experts et témoins externes » invités à intervenir dans les réunions, et de rédiger le cahier des charges des études et des travaux.

Il a suggéré que ce groupe comprenne le chef de la MISE, l'adjoint au chef du SEMA à la DIREN, un membre de l'Agence de l'Eau et un membre de l'APSL, ce qui n'a fait l'objet d'aucune contestation. Le représentant de la DIREN a par ailleurs manifesté son souhait que ce groupe de travail soit ouvert à toute personne désireuse d'y participer. Il semble ainsi en fait qu'il s'agisse avant tout d'un groupe de travail informel susceptible de pouvoir être élargi.

*\* Une certaine confusion dans la répartition des rôles de chaque structure*

La séparation en principe claire des missions entre le bureau, chargé de réfléchir aux orientations du travail de la CLE et de préparer l'ordre du jour de ses réunions, et le groupe de travail technique, organe d'expertise de la CLE, a cependant été en partie brouillée par le règlement intérieur adopté le 24-07-2000, qui prévoit que le bureau joue aussi un rôle dans la préparation des dossiers pour la CLE et qui charge le groupe de travail technique d'assurer également une fonction de communication, qui sort du domaine de l'expertise technique. Cela est renforcé par le fait que ces deux entités ont été réunies ultérieurement dans le comité de pilotage de l'étude d'état des lieux / diagnostic devant être confiée à un bureau d'études extérieur.

Notons que pendant la période étudiée, le groupe de travail technique ne s'est réuni qu'une seule fois, et que c'est le bureau qui a joué de fait le rôle le plus important et que les configurations de ces deux structures ont évolué (variation des membres du bureau participant effectivement aux réunions ; annonce de l'ouverture du groupe de travail technique aux membres de la CLE et des services techniques des collectivités du périmètre).

**· Ressources humaines mobilisées**

*\* Une fonction et une structure d'animation tardant à être définies et établies*

A l'automne 2000, aucun animateur n'avait encore été embauché ; qui plus est, la fonction et la structure d'animation n'étaient pas encore clairement définies, ce qui allait de pair avec l'absence de vision claire sur la façon d'élaborer le SAGE.

Un étudiant originaire du Loiret et appartenant à une vieille famille de propriétaires riverains, a cependant effectué de fait un travail d'animateur de SAGE au cours de l'année 2000, dans le

cadre de sa fonction de chargé de mission auprès du président de la CLE et de son mémoire de fin d'études du DESS «Espaces et Milieux » de l'Université de Paris V sur le thème du projet de SAGE. Il a en effet rempli :

- . des tâches administratives (secrétariat des réunions de bureau et des réunions de CLE ; rédaction d'un projet de règlement intérieur ; participation à l'élaboration d'un protocole d'accord entre la CLE et la structure porteuse ; préparation d'un budget prévisionnel pour l'année 2001 et d'une clé de répartition entre les différentes communes ; montage d'un dossier pour le recrutement d'un emploi-jeune destiné à remplir le rôle d'animateur) ;
- . des tâches techniques (synthèse des études réalisées afin de dresser un premier état des lieux ; réflexion sur les enjeux du SAGE et sur les études complémentaires à mener) ;
- . des tâches d'animation diffuse et de communication, à travers la rencontre informelle de nombreux acteurs locaux impliqués dans le projet de SAGE ou concernés par celui-ci, ou encore la présentation du projet de SAGE à la profession agricole lors d'une réunion organisée à la Chambre d'Agriculture.

Lors de la réunion du bureau du 03-10-2000, la question de l'animation a été débattue, avec une évolution sur la nature des solutions à adopter. A l'origine, le président de la CLE envisageait de recourir à *un tandem animateur – bureau d'études* :

- . l'animateur, embauché dans le cadre d'une formule d'emploi-jeune, devait principalement assurer le secrétariat du SAGE (préparation des dossiers pour le bureau, la CLE et les Commissions ; rédaction des compte-rendu des réunions) et veiller au maintien d'une bonne motivation de l'ensemble des participants, par un travail d'information auprès des différentes catégories d'acteurs concernées (profession agricole et élus notamment) et plus largement en entretenant des relations informelles avec ceux-ci en dehors des réunions officielles de la CLE ou des Commissions, ainsi que par un travail de communication auprès du public (scolaires notamment), ce qui correspond sensiblement au travail jusqu'alors réalisé par l'étudiant, d'ailleurs pressenti pour jouer ce rôle après l'obtention de son diplôme ; l'animateur devait aussi assurer la liaison entre la CLE et les bureaux d'études susceptibles d'intervenir dans l'élaboration du SAGE ;

- . l'élaboration du projet d'ensemble devait être confiée à un bureau d'études spécialisé dans ce type de travail (« comme ADAGE Environnement pour le SAGE de la Meauldre », par exemple). Plus précisément, pour le Président de la CLE, ce bureau d'études devait outre réaliser l'état des lieux, esquisser « un canevas de ce que pourrait être le SAGE à partir des objectifs énoncés ».

Le bureau a lui opté pour la *création de deux postes*, afin de garder une maîtrise plus forte sur l'élaboration du SAGE ; en particulier, il ne lui a pas paru souhaitable de confier l'animation du projet d'ensemble à un bureau d'études spécialisé. Il a plus précisément proposé l'embauche d'un animateur dans le cadre d'une formule d'emploi-jeune et celle d'un chargé d'études plus expérimenté à qui serait confié l'élaboration proprement dite du SAGE. La CLE a accepté la solution proposée par le bureau lors de sa réunion du 10-10-2000, sans discussion approfondie de la question.

Il semble en fait que si un accord global commençait à se dégager sur la nécessité de disposer d'une structure d'animation solide et sur les missions générales de celle-ci à l'automne 2000, la répartition des tâches entre les deux postes était encore loin d'être claire, faute d'une réflexion suffisante sur cette question. En tout état de cause, l'urgence du président de la CLE était à cette époque de procéder au recrutement du poste prévu dans le cadre d'une formule d'emploi-jeune. Finalement, seul ce poste a été pourvu dans les mois qui ont suivi.

*\* Une place et un rôle des prestataires de services extérieurs tardant à être clarifiés*

La difficulté à définir la place et le rôle d'une structure d'animation va de pair avec les hésitations du président, du bureau et de la CLE sur le degré de recours à des prestataires de services extérieurs à adopter.

Il semble que d'une délégation large de l'élaboration du SAGE à un bureau d'études, on se soit progressivement acheminé vers l'idée de seulement confier des études ponctuelles ou des étapes limitées (état des lieux) à ce type de prestataire de services.

*\* Une implication des administrations, de l'Agence de l'Eau et des associations*

Du côté des administrations et établissements publics, la MISE, la DIREN et l'Agence de l'Eau se sont fortement mobilisées dès le départ dans l'élaboration de ce projet de SAGE, en tant que membres du bureau et du groupe de travail technique ;

Du côté des usagers, plusieurs associations sont prêtes à s'impliquer fortement dans le projet d'élaboration du SAGE : l'ASRL et l'APSL on l'a vu, mais aussi l'ANOLM, ainsi que le Comité départemental du Canoë-Kayak et l'association du « Sandre Orléanais » ;

**· Participation générale**

A côté de cette bonne implication de plusieurs acteurs locaux, la participation générale a connu *un essoufflement certain au cours de l'année 2000* (problèmes d'atteinte de quorum pour les réunions de CLE du 10-07 et du 10-10, qui ont nécessité de convoquer à nouveau les membres de la CLE pour parvenir à entériner certains points).

Pourtant, au départ, outre les acteurs mentionnés précédemment, les maires des communes urbaines étaient très motivés par le projet de SAGE. En ce qui concerne les maires des communes rurales, l'appréciation est plus nuancée, car leur participation répond surtout au souci de « ne pas se faire avoir ».

**· Conclusion**

Le schéma n°3-1 présente l'organigramme de la CLE tel qu'il apparaissait à l'automne 2000.

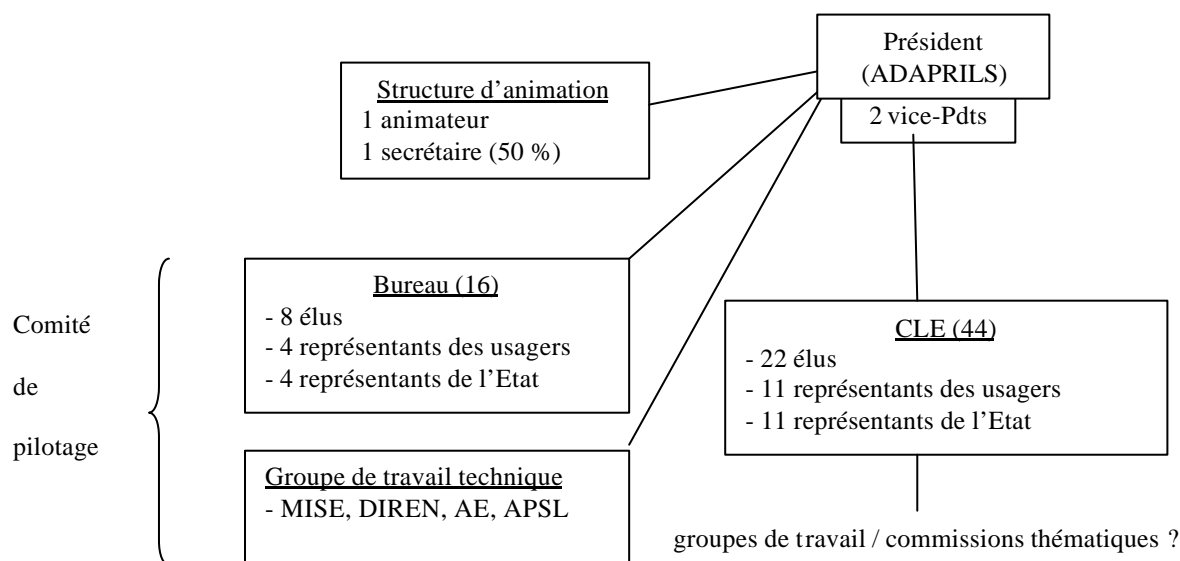
L'analyse précédente montre que pendant toute la première année de fonctionnement de la CLE, il y a eu *beaucoup d'hésitations pour établir un système de pilotage et pour définir le type de ressources humaines à mobiliser* :

- bureau doublé d'un groupe de travail technique avec des risques de confusion des rôles entre ces deux entités ;

- décision de disposer d'une structure d'animation en propre, mais difficultés à clarifier les missions et le place de celle-ci par rapport à des prestataires de services extérieurs ; finalement, mise en place d'un *profil d'animateur « secondaire »* au sens où celui-ci apparaît comme un peu en retrait du fait du rôle important joué par (ou confié à) d'autres acteurs (groupe de travail technique et bureau d'études notamment).

Par ailleurs, la bonne participation observée au démarrage de ce projet de SAGE ne peut pas être interprétée comme une garantie de collaboration entre les acteurs locaux impliqués, mais plutôt comme une confirmation de l'importance des enjeux pour les participants.

### Schéma n°3-1 - Organigramme de la CLE



## 2. Cadrage du SAGE

En 2000, le président de la CLE avait pour objectif de réaliser le SAGE en deux ans et de faire reconnaître celui-ci comme une opération-pilote par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et par la Région Centre. Son souci était de ne pas multiplier les études, mais plutôt de procéder à un recensement, à une réactualisation et à une synthèse des nombreuses études réalisées, en particulier à l'initiative de l'ADAPRILS. Il souhaitait aussi engager rapidement des actions concrètes qui n'avaient pu l'être dans le cadre du second contrat de rivière, ce projet n'ayant pas abouti.

L'étude des compte-rendus de réunions de la CLE et du bureau pendant la première année de fonctionnement de la CLE montre toutefois qu'*aucune démarche de travail d'ensemble n'a été arrêtée, ni même réellement envisagée*. Cette étude fait apparaître les points-clés suivants :

- **des hésitations et une confusion sur la définition d'« enjeux » et d'« orientations » (ou d'« objectifs ») du SAGE qui traduisent avant tout le besoin d'établissement d'un consensus minimal sur le cadrage du SAGE**

\* *Description du processus*

Lors de la réunion d'installation de la CLE du 17-11-99, le chef de la MISE a proposé six « enjeux » pour le SAGE du Loiret, portant sur : « l'alimentation en eau potable » (risque de pollution des eaux souterraines) ; « la protection contre les inondations » ; « la qualité des eaux superficielles » ; « l'agriculture », du fait des problèmes liés à l'agriculture intensive (pollution des eaux, importance des prélèvements en eau pour l'irrigation) ; « les loisirs » (pêche, canotage et aviron) ; « la richesse écologique du bassin » (Pointe de Courpain notamment). Cet exposé n'a pas donné lieu à des réactions de la part des participants de la CLE.

Le président de la CLE est revenu sur les « *orientations et enjeux du SAGE* » lors de la deuxième réunion de la CLE du 07-04-2000 et n'en a énoncé plus que cinq : « alimentation en eau potable » de l'agglomération d'Orléans et des 21 communes du bassin versant du Loiret ; « amélioration de la qualité des eaux de surface », enjeu qui doit tenir compte des deux origines de pollution possibles, l'assainissement des eaux usées et les eaux de ruissellement urbaines ; « retrouver des rivières vivantes » et protéger les richesses écologiques du bassin ; « mieux gérer les crues » ; « loisirs et activités sportives » (pêche et aviron notamment). On constate notamment que la question de « l'agriculture » a été supprimée de la liste. Cette nouvelle formulation n'a pas fait l'objet de débat entre les membres de la CLE.

La question des « *enjeux et objectifs du SAGE* » a de nouveau été soumise au bureau lors de sa réunion du 03-07-2000, sur la base d'un texte écrit, dans l'optique de parvenir à un accord de la CLE sur cette question le 10-07-2000. Le texte ne comprend dorénavant plus que quatre intitulés : la proposition « retrouver des rivières vivantes » englobe la proposition « loisirs et activités sportives », et on précise qu'il s'agit ici de concilier tourisme (pêche, navigation, promenade) et écologie (protection du site de Courpain, libre circulation des eaux et des poissons) ; dans cette rubrique sont aussi évoqués les problèmes liés à l'amont (végétation des berges « non naturelle » et envasement). Cette version a été approuvée par le bureau, à quelques détails près.

Le quorum n'ayant pas été atteint lors de la réunion de la CLE du 10-07-2000, la nouvelle version des « *enjeux* » a seulement été présentée aux participants. Elle n'a toutefois pas encore fait l'objet d'un accord définitif lors de la nouvelle convocation de la CLE du 24-07-2000, du fait des remarques de certains participants (absence de prise en compte des problèmes concernant les prélèvements sous forme de forages, de l'intérêt paysager du site du Loiret et des usages économiques de la ressource en eau).

Un cinquième enjeu a donc été réintroduit pour la réunion de la CLE d'octobre : il s'agit du « partage de la ressource » et le texte insiste sur le souci de mettre en place une gestion équilibrée de la ressource de manière à satisfaire ou à concilier les différents usages de l'eau.

#### \* *Analyse du processus*

On note tout d'abord que les différents intitulés ne sont pas homogènes dans leur formulation, surtout au départ, car si certains correspondent bien à l'énoncé d'enjeu – « la protection contre les inondations », par exemple -, d'autres peuvent être vus davantage comme la définition de problèmes - « l'agriculture » notamment -, ce qui peut être ressenti comme une mise en accusation par les acteurs concernés, surtout dans une phase de démarrage du SAGE où l'état des lieux n'a pas encore été effectué.

En fait, le statut de ces intitulés n'est pas très clair : il ne s'agit pas ici à proprement parler de définir des « enjeux » ou des « orientations » (ou encore des « objectifs ») pour le SAGE du Loiret, mais plutôt de *se mettre d'accord sur un texte minimal (sous-forme d'une check-list) précisant les attentes de chacun vis-à-vis du projet de SAGE et les questions que les membres de la CLE souhaitent collectivement voir traitées* ; l'importance croissante des discussions sur les formulations des différents intitulés et sur une description succincte de leur contenu montre que l'on se trouve déjà là dans une *première étape de négociation* entre les acteurs locaux, qui repose fortement sur l'écrit. En même temps, parler d'« enjeux », et même d'« orientations et d'objectifs », alors que l'état des lieux et le diagnostic n'ont pas encore été

réalisés, et qu'il n'existe donc pas de représentation collective de la situation, alimente les controverses, accentue les clivages et contribue plutôt à accroître les conflits qu'à les résoudre.

**· un risque d'orientation rapide vers des actions et vers des études complémentaires en l'absence d'un débat réel sur les enjeux du SAGE et avant la réalisation d'un état des lieux et d'un diagnostic faisant l'objet d'un consensus**

*\* Description du processus*

Lors de la réunion préparatoire à la mise en place du bureau du 07-03-2000, le président de la CLE a proposé les « grandes orientations » suivantes pour le SAGE : « la végétalisation des rives » (aménagement d'une bande enherbée de 4 à 6 m de large, de part et d'autre de la rivière), et notamment la mise en place rapide d'une opération-pilote ; « le curage du Loiret » ; « une étude sur la protection de la nappe », en relation notamment avec les réflexions de la CCAO sur ce thème. Ces propositions n'ont pas été discutées.

Il est à nouveau revenu sur ces questions lors de la deuxième réunion de la CLE (07-04-2000), en présentant des *exemples d'actions possibles* pouvant être envisagées dans le cadre du SAGE (revégétalisation des berges des rivières du bassin versant et dévasement du Loiret par curage pour améliorer la qualité de l'eau notamment). Une longue discussion entre les participants a alors suivi :

- *une partie des intervenants discutant du statut de ces actions par rapport à la démarche de SAGE* : ainsi, si l'Agence de l'Eau est allée dans le sens du président de la CLE en expliquant que des actions prioritaires pouvaient être engagées dès maintenant sur la base des études déjà réalisées, le SIBL a insisté pour que les décisions soient prises à la suite d'un travail collectif de la CLE, tandis que la Préfecture a rappelé que le SAGE est aussi un document de planification et qu'il doit permettre une remise à plat des différents usages.

- *une autre partie des intervenants se focalisant au contraire sur une discussion de détails techniques* à propos des actions suggérées par le président de la CLE, alors même qu'il ne s'agissait que d'exemples d'actions possibles.

Lors de la réunion du bureau du 03-07-2000, le Président de la CLE a rappelé son souci de mener rapidement *des opérations-pilotes*, et lors de la réunion de CLE du 24-07-2000, il a exprimé son souhait d'initier deux opérations-pilotes, l'une portant sur l'aménagement des rives d'un tronçon de cours d'eau, l'autre sur un curage localisé ; les discussions ont alors porté sur le choix des sites, l'Agence de l'Eau rappelant que celui-ci se ferait lors de la réalisation de l'état des lieux, ainsi que sur le choix d'une maîtrise d'ouvrage pour les travaux.

Lors de la réunion du bureau du 03-07-2000, une première discussion a également eu lieu sur *les études complémentaires à mener*, à la suite de deux demandes particulières de l'APSL et de l'ASRL ; des positions antagonistes se sont alors notamment exprimées sur le rôle du drainage dans l'apport des matières en suspension, traduisant à nouveau les conflits entre amont rural et aval urbain. Deux études ont finalement été envisagées, l'une afin de dresser un état des lieux des rivières du bassin versant et l'autre un état des lieux des ressources en eau souterraines. Cette question des études complémentaires a été abordée à nouveau dans les réunions de la CLE de juillet 2000, en s'appuyant sur un document de travail réalisé par l'étudiant en stage, présentant sous forme de tableau les problèmes identifiés, les objectifs et les études possibles.



\* *Analyse du processus*

Une première ambiguïté provient de la proposition des « grandes orientations » effectuée par le président de la CLE lors de la réunion du 07-03-2000 : en effet, plus que d'orientations de travail, on constate qu'il s'agit là d'un véritable programme de travaux et d'études, qui reflète d'une part la volonté marquée du président de la CLE d'engager rapidement des actions concrètes dans le cadre de la démarche de SAGE et d'autre part le contexte d'émergence de ce SAGE qui fait suite à l'échec du projet d'un second contrat de rivières. Par ailleurs, ce terme de « grandes orientations » est ambigu, puisqu'il a aussi été employé apposé au terme d'enjeux lors de la réunion du 07-04-2000 ; il peut donc évoquer aussi bien la notion d'enjeux que celle d'objectifs ou encore de propositions d'actions.

*Un risque important est alors que les participants se sentent dépossédés d'un véritable débat sur les enjeux et les objectifs, voire aient le sentiment qu'on tente de leur imposer des solutions sous couvert d'un affichage de concertation. Un autre risque est d'engager rapidement des opérations-pilotes sans réflexion suffisante sur les solutions les plus appropriées et sur les sites les plus pertinents.* La discussion qui a eu lieu lors de la deuxième réunion de la CLE du 07-04-2000, à la suite de la présentation par le président de la CLE d'exemples d'actions possibles traduit bien ces risques et le malaise des participants.

Une autre ambiguïté provient du statut du document de travail réalisé par l'étudiant pour réfléchir aux études complémentaires à mener : en effet, ce document s'apparente à une synthèse des connaissances manquantes, alors même qu'un état des lieux approfondi n'a pas été encore réalisé ; en outre, le terme d'« état des lieux » est compris par certains comme la mise à plat d'une question particulière et par d'autres comme la première étape d'élaboration du SAGE.

Il apparaît ainsi que la volonté de s'engager rapidement dans des actions concrètes et dans des études complémentaires risque de déposséder l'étape d'état des lieux de son rôle d'objectivation des problèmes et de synthèse des connaissances si celle-ci tarde trop à démarrer.

**· une mise en place de groupes de travail sans réflexion d'ensemble sur un mode de découpage pertinent des questions à traiter**

Lors de sa réunion du 03-10-2000, le bureau a commencé à réfléchir à la mise en place de groupes de travail de la CLE et en a proposé deux :

. un premier groupe pour traiter du problème des pollutions diffuses, afin essentiellement de coordonner l'ensemble des études et des réflexions menées par divers organismes (CCAO, Chambre d'Agriculture, Groupe Régional d'Etude de la Pollution par les Produits Phytosanitaires des Eaux et des Sols<sup>41</sup>) sur différentes facettes de ce problème (AEP, pollution par les phytosanitaires...) ; ce groupe devait être piloté par le représentant de la DIREN.

. un deuxième groupe pour établir l'état des lieux, et ayant aussi pour mission de définir les études complémentaires à mener ; ce groupe devait être dirigé par le chef de la MISE.

Lors de la réunion de la CLE du 10-10-2000, le président de la CLE a proposé la création d'un troisième groupe de travail dédié à la question du ruissellement des eaux superficielles et

---

<sup>41</sup>. GREPPES.

à la création de « bassins d'orage » ; par ailleurs, l'ASRL a demandé la création d'un quatrième groupe de travail sur la communication et le président de la CLE a suggéré que ce soit cette association qui pilote ce groupe.

Si les deux premiers groupes envisagés ainsi que le quatrième correspondent à une certaine logique (coordination d'études sur un thème vaste et multi-forme pour le premier, synthèse générale des connaissances et des problèmes existants pour le second, et communication pour le quatrième), on comprend beaucoup moins bien la pertinence du troisième groupe. Le risque existe en tout cas de créer par ce découpage les biais suivants dans la concertation :

- . essentiel des enjeux reportés sur le deuxième groupe de travail à qui incombe la responsabilité d'une étape complète d'élaboration du SAGE et risque de perte corrélative de souplesse de discussion dans ce groupe qui est susceptible de se transformer en mini-CLE ;

- . manque d'enjeux au contraire dans d'autres groupes (dans le troisième notamment) et risque de focalisation des discussions sur des détails techniques d'actions alors même que le bien-fondé de celles-ci n'a pas été prouvé.

### · **Conclusion**

L'analyse de la première année de fonctionnement du SAGE montre que le projet patine faute de parvenir à clarifier les attentes des participants et à s'engager dans une phase d'état des lieux, alors qu'il existe de nombreuses controverses sur l'état même de la situation, sur les responsabilités en jeu et sur l'efficacité de certaines solutions envisagées : par exemple, le président du SIBL conteste l'ampleur des modifications apportées au Dhuy (« il n'y a qu'une petite partie qui est rectiligne »), à la suite des opérations de drainage ; par ailleurs, selon l'étude Aquascope (1995), le drainage n'est pas une des causes de l'accroissement des apports de matières en suspension par le Dhuy, alors que les garde-rivières de l'ASRL estiment que cela est le cas ; ou encore, le président du SIBL est sceptique sur l'efficacité de la mise en place d'une ripisylve pour limiter l'effondrement des berges et l'érosion.

### **3. – Modalités de construction d'un nouvel ordre négocié**

Compte tenu de l'état d'avancement du SAGE du Loiret au moment de l'étude, on s'est focalisé ici sur deux questions susceptibles de mieux comprendre comment l'élaboration de ce SAGE permet ou non de construire progressivement un nouvel ordre négocié :

- la place de la concertation ;
- l'intégration dans le cadre institutionnel existant.

#### · **Place de la concertation**

La teneur des échanges entre les participants au projet de SAGE (cf 2.- Cadrage du projet de SAGE), la difficulté à prendre des décisions à l'issue des réunions (« on ne sait pas ce qui a été décidé finalement »), renforcée par une approbation tardive d'un règlement intérieur<sup>42</sup>) et le sentiment de redondance d'une réunion à l'autre en résultant, l'absentéisme croissant dans les réunions de la CLE et la lenteur d'évolution du travail traduisent avant tout que la CLE n'avait pas encore réellement démarré ses travaux en 2000 et cherchait plutôt à « trouver ses marques ». Corrélativement, la concertation était encore très limitée.

<sup>42</sup>. Seulement à la réunion de CLE du 24-07-2000.

Si certains acteurs accusaient le manque de dynamisme qui de la ville d'Olivet (« A Olivet, ça ronronne beaucoup ! »), qui de l'ADAPRILS (« La CLE, c'est comme à l'ADAPRILS : il ne s'y passe pas grand chose ! »), et si d'autres mettaient plutôt en avant le climat d'attente pré-électoral qui commence à se faire sentir (élections municipales de mars 2001), *il nous semble que le climat d'expectative régnant dans les réunions de CLE ou de bureau et les « passes d'arme » se produisant parfois entre acteurs locaux étaient avant tout le reflet d'un manque de confiance entre les acteurs locaux et de la recherche d'établissement de nouveaux rapports de force, notamment entre l'amont et l'aval* : ainsi, on a vu que le président du SIBL, qui ne se trouvait désormais plus seul face aux représentants de l'aval urbain comme dans l'ADAPRILS, a tenu à établir son statut de premier vice-président face à une élue de la ville d'Orléans, écologiste de surcroît ; il a aussi exprimé très fortement ce changement de rapport de force, en expliquant qu'il a davantage le sentiment de pouvoir faire valoir son point de vue dans la CLE que dans l'ADAPRILS, parce que lorsqu'il parle dans la CLE « tous les élus de l'amont sont derrière lui ».

Par ailleurs, plusieurs réflexions des participants sur l'animation des réunions, jugée « trop speed » ou encore « trop directive », donne l'impression d'*un temps d'écoute insuffisant* dans les réunions (« on n'a pas l'impression qu'on veut nous écouter »).

### · **Intégration dans le cadre institutionnel**

#### *\*Degré d'ouverture de la CLE*

On examinera ici cette question sous l'angle de l'information et de la participation du public.

Lors de la réunion préparatoire à la mise en place du bureau du 07-03-2000, le président de la CLE a souligné l'importance d'une fonction de communication et a d'ailleurs prévu une ligne budgétaire pour financer celle-ci. C'est au groupe de travail technique que cette fonction a été dévolue en juillet 2000, l'APSL indiquant toutefois à l'automne 2000 son souhait d'animer un groupe de travail sur cette question.

Jusqu'à ce moment-là, c'est de toute façon clairement cette association qui s'est le plus impliquée dans l'information et la participation du public :

- l'association a ainsi organisé en mars 2000 une conférence publique sur le projet de SAGE au Muséum d'Histoire Naturelle de la ville d'Orléans, lieu de conférences très vivant au plan local. Sont notamment intervenus le président de la CLE, le Président de France Nature Environnement (ex-président de l'APSL) et le Directeur régional de la Lyonnaise des Eaux ; le président de la CLE a à cette occasion clairement mis en cause l'amont dans les problèmes du bassin versant. Cette réunion a rassemblé près de 200 personnes, score très élevé de participation pour ce type de manifestation, témoignant par là de l'intérêt du public pour une meilleure gestion de la ressource en eau dans le bassin du Loiret. L'APSL compte poursuivre ce rôle de relais d'information auprès du public, notamment en organisant des réunions présentant les réflexions des commissions de travail de la CLE, probablement dans le cadre du Muséum.

- elle souhaite aussi diffuser plus largement son bulletin d'informations, en le tirant à 3000 ou 4000 exemplaires et en le diffusant dans l'ensemble du bassin versant.

- enfin, l'APSL a depuis longtemps un projet de réalisation d'une « Maison du Loiret », à l'image des « Maisons de la Loire » existant déjà, qui jouent en quelque sorte un rôle de Syndicat d'Initiative, en informant le public sur les manifestations et sur les possibilités d'activités récréatives existant localement et en organisant elles-mêmes certaines

de ses manifestations ou activités. L'APSL souhaite notamment aborder cette question dans le cadre du groupe de travail sur la « communication » de la CLE.

L'APSL devrait ainsi jouer un rôle-clé dans la communication entre la CLE et le public.

*\* Intégration de la CLE dans les structures locales*

L'état d'avancement du SAGE du Loiret en 2000 ne permet pas d'apprécier l'intégration de la CLE dans les structures locales, mais il s'agit clairement d'un souci de celle-ci, puisque l'un des objectifs du premier groupe de travail de la CLE est de coordonner les études et les réflexions en matière de pollution diffuse notamment.

*\* Articulation du projet de SAGE avec les autres actions locales*

A la demande conjointe de l'ADAPRILS et de la CLE, il était envisagé que le SAGE du bassin du Loiret soit l'un des six sites-pilote de la Région Centre pour tester l'intérêt de l'instrument de « contrat de bassin versant » initié par celle-ci dans le cadre de sa politique d'intervention pour les milieux aquatiques : cela pouvait permettre de bénéficier d'une aide financière importante (déjà estimée à environ 130 000 F pour l'année 2001).

Les liens avec d'autres actions n'étaient pas encore explicités, mais plusieurs acteurs locaux évoquaient l'intérêt de relier les réflexions du SAGE avec celles sur le développement économique (analyse des répercussions des mesures prises en faveur d'une meilleure protection contre les crues ou d'une meilleure protection du site du Loiret, sur les possibilités de développement des communes urbaines...).

## **Conclusion**

### *\* Un système de pilotage et un système d'animation à clarifier rapidement*

Pendant toute la première année de fonctionnement, le projet de SAGE n'a pas réussi à réellement démarrer faute d'un système de pilotage et d'un système d'animation bien définis. La recherche d'une structure porteuse a certainement freiné le travail, mais cette situation a rendu difficile l'implication des participants les moins engagés et leur adhésion au projet.

### *\* Un climat de confiance à construire*

Pour que la concertation s'amorce réellement, *le projet de SAGE doit devenir le projet de tous les participants*, et pas seulement celui de certains ; une négociation ne peut avancer que si chacun y trouve son intérêt, pas si les concessions sont unilatérales. A fortiori, il ne doit pas être vécu par la profession agricole comme une mise en accusation de l'agriculture, même si celle-ci a clairement des responsabilités dans la situation présente, ou encore comme une domination du monde rural par le monde urbain. Un moyen serait peut être par exemple de prendre aussi en compte les problèmes des communes rurales en termes d'assainissement.

En outre, il importe de *ne pas se focaliser trop vite vers des solutions techniques* et d'étudier soigneusement celles-ci afin qu'elles permettent de résoudre des problèmes sans nuire aux pratiques agricoles (par exemple, les agriculteurs craignent que leurs drains ne soient bouchés par des racines d'arbre si on plante des arbres trop près des cultures) ; afin aussi de déterminer qui financera ces solutions et surtout qui financera leur pérennité (entretien de plantations, par exemple), le SIBL craignant de se retrouver seul à devoir assumer ces charges.

La construction d'un climat de confiance passe par un véritable processus de « communalisation », les membres de la CLE devant avoir le sentiment qu'ils font partie d'une équipe chargée d'élaborer un projet. Cela suppose concrètement de prévoir un temps suffisant d'écoute pour que les participants apprennent à mieux se connaître et à se comprendre, voir une certaine « ritualisation » permettant de contribuer à « souder » une équipe.

### *\* Un état des lieux à démarrer rapidement et qui devra permettre de dépasser les controverses*

Il importe de démarrer rapidement un état des lieux qui permette d'*objectiver les problèmes* et de *reconnaître collectivement ceux-ci*. Cela ne passe pas forcément pas plus d'études (en tout cas pas par beaucoup plus d'études), puisque tous les acteurs s'accordent à dire qu'il y en a déjà eu beaucoup et qu'il s'agit désormais de les utiliser, mais par une méthode de travail qui permette avant tout à chacun de mieux connaître les attentes et les contraintes des autres ; des visites sur site organisées dans le cadre des groupes de travail seraient certainement utiles.

Ce n'est que sur la base de cet état des lieux que des objectifs clairs et acceptés par tous pourront vraiment être définis et que des actions pourront en découler. L'enlisement actuel des discussions sur les « enjeux » et la confusion entre problèmes, objectifs, actions et responsabilités montrent qu'il est illusoire de compter avancer sans que cette étape n'ait eu

lieu. Si le souci de déboucher sur des actions concrètes est un atout de ce projet, un risque est de transformer le SAGE en contrat de rivière en limitant celui-ci à un programme de travaux.

*\* Une forte motivation des acteurs locaux urbains qui peut être un réel atout pour l'élaboration du SAGE*

Si les acteurs de l'amont rural sont réticents vis-à-vis du projet de SAGE, les acteurs de l'aval urbain sont au contraire fortement motivés pour élaborer ce SAGE : c'est le cas en particulier des communes de l'agglomération orléanaise et d'associations comme l'APSL ou l'ASRL ; ces dernières peuvent jouer un rôle très important dans l'animation même du projet, ainsi que comme relais vis-à-vis du public.

*\* Une mise en œuvre qui devra passer par une remise à plat des territoires de compétences des acteurs impliqués dans la gestion de la ressource en eau :*

Plusieurs acteurs sont susceptibles d'intervenir dans des actions concernant la ressource en eau du bassin versant du Loiret, - l'ADAPRILS, la CCAO, l'ASRL et le SIBL - , dont les territoires de compétences se superposent partiellement, alors même que les statuts et les moyens tant financiers qu'humains diffèrent fortement. La mise en œuvre d'actions à l'issue du SAGE devra passer par une clarification de ces compétences et par une meilleure coordination entre les divers organismes ; cette question mériterait sans doute d'être abordée.

### **Bibliographie**

Agence de l'Eau Loire Bretagne, 1998 – Projet de périmètre pour l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin du Loiret (département du Loiret). Préfecture du Loiret, août 1998, 18 p. + cartes.

Saint-Albin (de) G., 2000 – Mise en place du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du bassin du Loiret. DESS «Espaces et Milieux » de Paris VII (Jussieu), septembre 2000, 74 p. + annexes.

Compte-rendus des réunions de CLE et de bureau (de novembre 1999 à octobre 2000).

### **Personnes interrogées**

M. G. Bombereau – Premier président de la CLE, adjoint au Maire d'Olivet et vice-président de l'ADAPRILS

Mme N.-A. Dupieux – Vice-présidente de la CLE, adjointe au maire d'Orléans

M. J. Falala – Agence de l'Eau Loire-Bretagne

M. B. d'Illiers – Président de l'Association Syndicale des Riverains du Loiret (ASRL)

M. A. Noireau – Chef de la MISE (DDAF du Loiret)

M. P. Rabourdin – Vice-président de la CLE, président du Syndicat Intercommunal du Bassin du Loiret (SIBL)

M. C. Renard – Association de Protection du Site du Loiret (APSL), France Nature Environnement (région Centre)

M. G. de Saint-Albin – actuel animateur du SAGE

M. R. Taleb – adjoint au chef du SEMA (DIREN du Centre)

**Le SAGE du Loiret**

**Caractéristiques générales du périmètre**

<b>Caractéristiques physiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bassin versant du Loiret (282 km<sup>2</sup>) + zone d'influence immédiate de la Loire au nord du bassin versant (soit 360 km<sup>2</sup>)</li> <li>• Cours d'eau : rivière du Loiret + un affluent principal (le Dhuy)</li> <li>• Loiret = résurgence de la Loire</li> </ul>
<b>Caractéristiques socio-économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 21 communes – 1 département (Loiret) – 1 région (Centre)</li> <li>• Espace urbain aval – Espace rural amont</li> </ul>
<b>Contexte institutionnel et juridique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loiret en partie domanial</li> <li>• Police de l'Eau : DDE sur le Loiret, DDAF sur les affluents</li> <li>• Police de la Pêche : DDAF</li> </ul>
<b>Usages de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentation en eau potable (forte demande de l'agglomération orléanaise)</li> <li>• Irrigation</li> <li>• Activités récréatives et loisirs (sous-bassin du Loiret)</li> </ul>

**Emergence du projet de SAGE**

<b>Dates</b>	<b>Actions</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• janvier 1998</li> <li>• février à septembre 1998</li> </ul>	Saisine du Préfet par l'ADAPRILS Etude préliminaire réalisée par le BCEOM, à l'initiative de l'Agence de l'Eau
• 14-01-1999 (arrêté)	Délimitation du périmètre (360 km <sup>2</sup> )
• 26-10-1999 (arrêté)	Composition de la CLE (44 membres)
• 17-11-1999	Réunion d'installation de la CLE

**Elaboration du projet de SAGE (de novembre 1999 à octobre 2000)**

17-11-1999	<b>Réunion d'installation de la CLE :</b> - présentation du SDAGE Loire-Bretagne (DIREN) - présentation des « enjeux » du SAGE Loiret (MISE) - élection du président et des vice-présidents de la CLE
07-03-2000	<b>Réunion pour la mise en place du bureau :</b> - choix de solliciter le Conseil Général pour jouer le rôle de structure-support - importance de la communication soulignée - première discussion sur un budget annuel (600 000 F), un financement et une clé de répartition - présentation des « grandes orientations » du SAGE
07-04-2000	<b>Réunion de la CLE :</b> - élection du bureau - création d'un groupe de travail technique - « orientations et enjeux » du SAGE - exemples d'actions à mener - discussion du budget annuel, du financement et de la clé de répartition
03-07-2000	<b>Réunion du bureau :</b> - présentation et discussion du projet de règlement intérieur - structure support : refus du Conseil Général; choix de la CCAO - présentation des « enjeux » du SAGE - importance soulignée de mener des opérations-pilotes - discussion sur les études à lancer - information sur l'opération de « contrat de bassin »
10-07-2000	<b>Réunion de la CLE :</b> - présentation du projet de règlement intérieur - information du choix de la CCAO comme structure support - présentation des « enjeux » du SAGE - présentation des études à lancer - information sur l'opération de « contrat de bassin »

24-07-2000	<b>Réunion de la CLE (bis) :</b> - <i>adoption du règlement intérieur</i> - <i>adoption de la structure support (CCAO)</i> - présentation et discussion des « enjeux » du SAGE - discussion des études à lancer - importance soulignée de mener des opérations-pilotes - information sur l'opération de « contrat de bassin »
03-10-2000	<b>Réunion du bureau :</b> - présentation de la convention CCAO-CLE - discussion du recrutement d'un animateur (2 postes envisagés) - présentation d'un nouveau budget (1 000 000 F) et discussion d'une clé de répartition - discussion sur les groupes de travail à créer
10-10-2000	<b>Réunion de la CLE :</b> - présentation des « enjeux » du SAGE - présentation de la convention CCAO-CLE - présentation de l'option de créer 2 postes d'animation - présentation d'un nouveau budget (1 300 000 F) - poursuite de la discussion sur les groupes de travail à créer



***Cas N°4***

***SAGE de la Sèvre niortaise (a) – SAGE de la Vendée (b) – SAGE du Lay (c)***

*Ces projets de SAGE ont été étudiés depuis leur émergence jusqu'à fin 2000.*

*Ils illustrent la difficulté d'organiser une concertation entre acteurs locaux dans un territoire où il existe une organisation sociale de l'eau ancienne et complexe et de fortes tensions entre profession agricole et représentants de l'administration.*

## **I. - Description des bassins versants du Marais Poitevin**

Cette présentation générale repose sur les travaux de Billaud (1984), IFREMER et SOGREAH (2000).

### **1. – Caractéristiques physiques**

#### **· Une forte interdépendance entre nappes souterraines, rivières et marais**

Le Marais Poitevin constitue un territoire de près de 100 000 ha occupant l'ancien golfe du Poitou qui jadis s'enfonçait profondément dans les terres jusqu'aux abords de Niort et où la mer s'est progressivement retirée sous l'effet de l'apport considérable des vases de la Gironde en retrait de l'île de Ré. D'est en ouest, à partir de Coulon (à l'ouest de Niort) jusqu'à l'Océan Atlantique (Baie de l'Aiguillon), il s'allonge sur une quarantaine de kilomètres. Au nord, il est bordé par les plateaux calcaires de la Plaine de Luçon, puis par le Bocage Vendéen ; au sud, par les plateaux calcaires de l'Aunis.

Du point de vue hydrographique, *le Marais Poitevin s'étend sur trois bassins versants*, qui sont d'ouest en est ceux du Lay, de la Vendée et de l'Autize ; le premier a pour débouché la Baie de l'Aiguillon et le Pertuis breton, les deux autres la Sèvre niortaise, qui se jette aussi dans la Baie de l'Aiguillon. Toutes les eaux du Bocage Vendéen et de la Plaine de Luçon transitent par ces bassins pour aboutir *in fine* dans la Baie de l'Aiguillon ; la qualité des eaux de ce milieu, relativement fermé, se trouve donc étroitement dépendante de la qualité des eaux continentales qui y parviennent.

Par ailleurs, si les eaux s'écoulent rapidement en amont des Marais du fait de la forte pente, leur vitesse devient au contraire très faible dans les Marais, où la circulation de l'eau est par ailleurs entravée par les marées, les rivières s'écoulant au-dessous du niveau des pleines mers. Le mouvement des eaux amène ainsi à distinguer deux grandes unités :

- . la partie orientale, fortement dépendante de l'amont, qui se présente comme une zone d'épandage des crues dues aux pluies hivernales et aux inondations des cours d'eau ;
- . la partie occidentale, soumise aux risques d'incursion de la mer ainsi qu'à l'assèchement des vents marins avec des phénomènes de déficit hydrique marqués en été, donc dépendante des apports d'eau douce de la partie orientale.

Sur le plan hydrogéologique, les eaux souterraines sont réparties en trois aquifères principaux, ceux du Lias, du Dogger et du Mam. Les interrelations fréquentes entre la nappe du Lias et celle du Dogger (d'ordre naturel ou artificiel) font de ces deux aquifères un ensemble peu dissociable qui couvre toute la zone nord du Marais Poitevin et remonte très en amont de Niort.

En outre, il existe de nombreuses possibilités d'échanges entre les nappes et les rivières et entre les nappes et les marais.

Au total, le fonctionnement du Marais Poitevin est étroitement lié à celui des bassins de la Sèvre niortaise et du Lay sur les plans hydrographique et hydrogéologique, ce qui représente un territoire de l'ordre de 600 000 ha.

## · Un milieu complètement artificialisé

### *\* Un aménagement ancien du Marais Poitevin*

Le Marais Poitevin est un milieu complètement artificialisé, où l'on distingue :

- les marais desséchés (85 000 ha environ), qui résultent de la reconquête des terres par endiguement pour se protéger des crues des cours d'eau provenant de l'amont et évacuer l'eau en excès, et par assainissement et drainage pour permettre une activité agricole<sup>43</sup> ;
- les marais mouillés (15 000 ha environ), qui s'étendent en amont des marais desséchés, et constituent une zone d'épandage des crues des cours d'eau ; ils sont sillonnés de nombreux canaux.

On différencie parfois une catégorie de marais dits intermédiaires dans les marais desséchés, qui s'apparentent à ceux-ci par leurs structures de protection contre les crues, mais qui peuvent cependant faire l'objet de crues occasionnelles parce qu'ils conservent une relation avec certains cours d'eau, ou bien qui présentent un mauvais ressuyage des sols.

Le point important est que marais desséchés et marais mouillés sont étroitement liés sur le plan hydraulique, bien que leurs réseaux hydrographiques soient différents :

- d'une part, parce que la protection des marais desséchés contre les crues n'est possible que dans la mesure où les marais mouillés reçoivent les eaux en excès ;
- d'autre part, parce qu'en période d'étiage, les marais desséchés ont un droit très ancien de prélèvement d'eau sur les marais mouillés.

Les aménagements réalisés sont étroitement liés au système de production agricole mis en place, et, au-delà, à toute une organisation sociale conçue pour permettre l'entretien et l'exploitation de ces aménagements.

### *\*L'aménagement de nombreux barrages en amont depuis les années 50*

De nombreux barrages ont été construits en amont du Marais Poitevin depuis les années 50 dans le département de la Vendée avec pour fonction unique l'alimentation en eau potable de ce département, à l'exception du dernier barrage aménagé en juin 1999, celui de la Sillonnière, qui est multifonctionnel (sur 5 millions de m<sup>3</sup>, 2 sont destinés au soutien d'étiage, 2 à l'irrigation et 1 à l'AEP) :

- le bassin du Lay compte ainsi 6 barrages (le Moulin-Papon, le Graon, le Marillet, l'Angle Guignard, Rochereau et la Sillonnière), qui totalisent une capacité de 30 millions de m<sup>3</sup> ;
- le bassin de la Vendée comporte 3 barrages (Pierre Brune, Mervent et Albert), qui présentent une capacité totale de 14 millions de m<sup>3</sup>.

Dans la mesure où les ressources en eau de ces barrages excèdent un peu les besoins en eau potable, ils sont aussi un peu utilisés pour le soutien d'étiage et l'irrigation.

Il n'existe qu'un seul autre barrage hors de Vendée, le barrage de la Touche-Poupard (Deux-Sèvres), mis en service en 1995 et qui permet de stocker 15 millions de m<sup>3</sup>, destinés à l'alimentation en eau potable (7 millions de m<sup>3</sup>), au soutien d'étiage (5 millions de m<sup>3</sup>) et à

---

<sup>43</sup>. Les premiers travaux de dessèchement remontent au Moyen-Age, mais la plupart ont été effectués au XVIII<sup>e</sup> siècle par les Hollandais (Billaud, 1984).

l'irrigation (3 millions de m<sup>3</sup>). Ce barrage est géré par la CAEDS (Compagnie d'Aménagement des Eaux des Deux-Sèvres), qui est une société d'économie mixte, créée en 1988.

### **· Une zone humide à protéger pour ses qualités écologiques exceptionnelles**

Le Marais Poitevin est considéré comme «zone humide ». Dans la loi sur l'eau (n°92-3, 3 janvier 1992), cette notion, définie de façon très générale, s'applique à «des terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année »; d'après l'article 2, une gestion équilibrée de la ressource en eau passe par une préservation de ces zones humides, sans qu'il soit précisé exactement comment.

Souvent qualifiée de «deuxième zone humide française après la Camargue », le Marais Poitevin constitue, malgré ses régressions, un espace d'intérêt majeur du point de vue de la faune et de la flore. C'est ainsi qu'il est référencé comme zone humide d'importance internationale dans la Convention dite de Ramsar (Iran) du 02-02-1971 (amendée le 03-12-1982).

Le Marais Poitevin a en outre été répertorié au titre des directives communautaires «Oiseaux» et «Habitats». La Baie de l'Aiguillon en particulier présente une vaste zone de vasières côtières qui constituent des réserves ornithologiques de grande importance.

Tout cet appareil réglementaire est susceptible d'interférer dans la gestion de la ressource en eau. S'il a de fait davantage un rôle incitatif que coercitif, il constitue néanmoins pour les pouvoirs publics locaux une pression diffuse susceptible de s'accroître.

Enfin, signalons que si l'on met en général l'accent sur les qualités écologiques du Marais Poitevin, on ne saurait oublier que la Sèvre Niortaise est classée comme rivière à migrateurs.

## **2. - Caractéristiques socio-économiques**

### **· Population et activités**

Le bassin d'alimentation du Marais Poitevin couvre un territoire à cheval sur les départements de la Vendée, des Deux-Sèvres, de la Charente-Maritime et de la Vienne ; le Marais Poitevin proprement dit est situé pour les deux-tiers en Vendée, mais la partie la plus réputée – la Venise Verte – se trouve dans les Deux-Sèvres.

La population s'élève à environ 460 000 personnes ; les agglomérations les plus importantes sont Niort, La Roche-sur-Yon et Fontenay-le-Comte.

Les trois activités économiques principales concernées par la ressource en eau dans le bassin sont :

- l'agriculture, avec une dominante d'élevage au nord d'une ligne Mareuil-sur-Lay – Saint-Maixent l'École et une dominante de cultures au sud de cette ligne ;
- le tourisme : activités de loisirs liées à l'eau (sports d'eaux vives, baignade, pêche, randonnée...) dans de nombreux sites, mais surtout visite du Marais Poitevin et notamment

des Marais Mouillés (700 à 800 000 visiteurs par an), avec en particulier une importante activité de batellerie (découverte des canaux de la Venise Verte en barque) ;

- la conchyliculture : mytiliculture principalement (production de moules de bouchot) dans le Pertuis breton, mais aussi ostréiculture, présente un peu le long de la côte mais surtout au nord de l'île de Ré.

On peut aussi citer la navigation fluviale sur la Sèvre Niortaise, mais cette activité est réduite à la location de péniches et au flottage des peupliers.

#### · Usages de l'eau

Il existe une forte demande en eau :

- pour l'alimentation en eau potable, qui est assurée principalement à partir d'eaux de surface. Les bassins versants du Lay et de la Vendée constituent un véritable château d'eau pour le département de la Vendée et jouent notamment un rôle-clé dans la satisfaction de la forte demande en eau potable estivale due à la fréquentation touristique sur le littoral vendéen (entre Noirmoutier et Taillement) ;

- pour l'irrigation, en forte augmentation depuis 1986 ;
- pour les activités touristiques dans le Marais Poitevin.

Aux exigences d'ordre quantitatif s'ajoutent de fortes exigences en matière de qualité pour l'alimentation en eau potable et le tourisme, mais aussi pour la conchyliculture.

### **3. - Caractéristiques institutionnelles et juridiques**

La Sèvre niortaise appartient au domaine public fluvial depuis Niort (La Cale du Port) jusqu'à la mer, et doit être navigable sur ce tronçon ; c'est la DDE des Deux-Sèvres qui est responsable de l'exploitation et de l'entretien de cette partie du cours d'eau (ordonnance royale du 24 août 1833). Les affluents de la Sèvre niortaise font aussi partie du domaine public fluvial, sauf le Lay qui est régi par le Syndicat Mixte du Marais Poitevin du Bassin du Lay.

La Police de l'Eau est assurée par les DDAF, sauf en ce qui concerne les prélèvements en eau effectués dans la Sèvre niortaise qui relèvent de l'autorité de la DDE des Deux-Sèvres (y compris en dehors de ce département).

Les bassins de la Sèvre niortaise et du Lay sont classés en zone de répartition des eaux (décret du 29 avril 1994).

## **II. Emergence des projets de SAGE du Marais Poitevin**

### **1. Contexte d'émergence des projets de SAGE**

#### **· de fortes tensions concernant la gestion de la ressource en eau**

*\* Les problèmes d'amélioration de la qualité des eaux de surface vis-à-vis de la qualité des eaux littorales, de l'alimentation en eau potable et de la vie aquatique dans les rivières*

La qualité des eaux de surface est une question primordiale, car de celle-ci dépendent :

- . la qualité des eaux littorales dans la Baie de l'Aiguillon, qui conditionne fortement l'activité conchylicole mais aussi la pérennité des vasières côtières abritant des espèces d'oiseaux rares ;
- . la possibilité d'utiliser les eaux superficielles pour l'alimentation en eau potable, notamment en Vendée ;
- . le bon déroulement des cycles des poissons migrateurs dans une rivière comme la Sèvre Niortaise.

Or, les eaux littorales de la Baie de l'Aiguillon souffrent périodiquement d'une contamination bactériologique qui nuit à l'activité conchylicole. Par ailleurs, les cours d'eau en amont du Marais présentent une qualité passable à mauvaise, imputable d'une part à une pollution diffuse d'origine agricole, et d'autre part à des rejets ponctuels en période estivale, aux effets d'autant plus sensibles que les débits sont alors très faibles. Ces flux sont à l'origine de phénomènes d'eutrophisation dans les retenues, qui compliquent l'utilisation des eaux stockées pour l'alimentation en eau potable.

*\* Les problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau*

L'ensemble du bassin d'alimentation du Marais Poitevin présente une aggravation des problèmes quantitatifs, liés à une pression de prélèvements en eau pour l'irrigation trop importante par rapport à la ressource disponible, et qui se traduit par :

- . une diminution générale des débits d'étiage sur le pourtour du Marais ;
- . des effondrements karstiques dans le lit de la Smagne et du Canal des Hollandais ;
- . une inversion du courant dans le Jeune Autize dans le Marais, chaque année sèche (réalimentation de la nappe à partir de la rivière) ;
- . des assèchements de puits domestiques, une salinisation des eaux de forage, des tassements de terrain.

Si des mesures de limitation des prélèvements en eau se sont progressivement mis en place depuis 1991, tous les bassins continuent à présenter des déficits parfois élevés.

*\* La gestion hydraulique des niveaux d'eau dans le Marais Poitevin vis-à-vis de la diversité des usages et des fonctions du marais et de la protection des zones humides*

Traditionnellement, la gestion des niveaux d'eau dans le Marais répond à la volonté de maintenir une zone d'expansion des crues dans les marais mouillés pour protéger les marais desséchés, d'approvisionner suffisamment ceux-ci en eau pendant l'été, ainsi que de disposer d'axes navigables. Globalement, les niveaux sont maintenus bas en hiver et au printemps pour mieux absorber les crues, mais hauts en été afin de disposer d'eau pour irriguer les terres et permettre la navigation.

En fait, la diversité des usages du marais se traduisent aujourd'hui par des exigences divergentes quant à la gestion des niveaux d'eau dans le Marais Poitevin ;

- c'est ainsi par exemple que si pour les Deux-Sèvres, il s'agit avant tout de préserver la Venise Verte, par exemple, pour la Vendée, il s'agit au contraire de se protéger contre les risques inondations ;

- pour les cultivateurs, il importe d'avoir des niveaux d'eau bas le plus tôt possible au printemps pour pouvoir semer le maïs et le plus tôt possible à l'automne pour pouvoir récolter celui-ci, alors que la préservation des espèces d'oiseaux vivant dans le marais suppose au contraire de maintenir des niveaux d'eau élevés jusqu'à avril (reproduction) et pendant l'hiver (intérêt des grands plans d'eau à proximité de la Baie de l'Aiguillon notamment). Les intérêts des éleveurs intensifs sont proches de ceux des cultivateurs, dans la mesure où ils cherchent à maintenir au sec le plus longtemps possible leurs prés pour y parquer des bêtes ; pour les éleveurs extensifs, par contre, des niveaux d'eau élevés sont moins pénalisants.

Ces problèmes sont encore accrus par la multiplicité des syndicats de marais, gestionnaires des niveaux d'eau et par leur manque de coordination.

*\* La forte dégradation des milieux humides et les sanctions administratives de niveau national ou européen*

Les superficies en prairies naturelles, qui constituent le milieu le plus important pour les oiseaux et pour la flore, ont régressé environ de moitié entre 1973 et 1990, du fait du retournement des prairies et des opérations de drainage. Cette diminution s'est toutefois ralentie depuis, grâce à la mise en place des mesures agri-environnementales favorisant le maintien des prairies.

### **. Une organisation sociale autour de l'eau très développée et une multitude d'actions**

*\* Les acteurs responsables de la gestion de l'eau*

On peut distinguer quatre catégories d'acteurs intervenant dans la gestion de l'eau :

- les gestionnaires locaux de la ressource
- les syndicats d'alimentation en eau potable
- les acteurs intervenant dans l'aménagement du territoire
- les administrations.

*- Les gestionnaires locaux de la ressource*

*. les syndicats de marais<sup>44</sup>*

C'est au XVII<sup>e</sup> siècle, lors des travaux d'assèchement réalisés par les Hollandais, que se mettent en place les premiers syndicats de marais : il s'agit de syndicats de propriétaires, chargés de l'entretien des digues, canaux et chemins, et percevant un impôt (taxe à l'hectare) à cet effet ; les travaux font l'objet d'une programmation et d'une budgétisation soumis au vote de l'assemblée syndicale, et peuvent être effectués soit par la société elle-même si celle-ci dispose des moyens nécessaires, soit confiés à un artisan sur la base d'un devis et d'un

<sup>44</sup>. Cette partie s'appuie largement sur les travaux de Billaud (1984).

cahier des charges précis. Le Syndicat des Marais du Petit Poitou, créé en 1636 et qui existe toujours, est la plus ancienne de ces structures ; ses statuts serviront de modèle aux autres syndicats de marais.

Pour comprendre le rôle joué par ces syndicats de marais, il faut se rappeler qu'historiquement ils ont constitués une véritable administration locale, indépendante du pouvoir royal et veillant à ce que les modes de production agricoles utilisés soient compatibles avec la pérennité des aménagements réalisés. Un système censitaire<sup>45</sup> remplace progressivement le suffrage universel prévu au départ, afin de tenir compte du morcellement de la propriété et de garantir un pouvoir de vote plus important aux grands propriétaires. L'Etat révolutionnaire ne remet pas en cause les prérogatives de ces sociétés, mais s'efforce en vain d'établir un meilleur contrôle de celles-ci par les autorités municipales et départementales ; jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, ces sociétés représenteront ainsi les véritables lieux du pouvoir territorial.

Dans les marais mouillés, la situation est très différente : pendant longtemps, les sociétés de marais refusent tout pouvoir de représentation aux propriétaires des marais mouillés ; ce sont en fait les municipalités qui, à partir de la Révolution, vont représenter les intérêts de ces petits propriétaires et devenir pour ainsi dire leurs syndicats. Cette situation sera consacrée par l'ordonnance royale du 24 août 1833, qui instaure des syndicats de marais mouillés, visant à réunir et à coordonner par département l'ensemble des maires des marais mouillés. Quatre syndicats sont ainsi créés : le Syndicat des Marais Mouillés des Deux-Sèvres (5 700 ha) ; le Syndicat des Marais Mouillés de la Sèvre et du Mignon (2 098 ha) pour la Charente-Maritime ; le Syndicat des Marais Mouillés de la Vendée aux Vallées de la Sèvre et des Autizes (5 134 ha) et le Syndicat des Marais Mouillés de la Jeune Autize (1 074 ha), pour la Vendée.

Ces syndicats de propriétaires, habilités aussi à percevoir un impôt pour assurer l'entretien du réseau hydraulique, assurent aussi une fonction de police de l'eau sur les petits canaux, en complément de celle exercée par l'Etat sur le réseau principal. Ces syndicats de marais mouillés se regroupent en 1936 dans l'Union des Marais Mouillés de la Venise Verte, qui est une union de moyens en personnel et en matériels.

Dans son « annuaire des structures de gestion de l'eau du Marais Poitevin », le Forum des Marais Atlantiques dénombre une quarantaine de syndicats de marais ou structures associées, dont les territoires se recouvrent partiellement et fédérés à des niveaux multiples.

#### *. l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN)*

L'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN) est un établissement public de bassin, qui a été créé en 1987 (arrêté du 21-12-1987), du fait de la réticence croissante des syndicats de marais mouillés à supporter seuls les coûts d'entretien du réseau hydraulique et de la volonté des Conseils Généraux concernés de définir une assiette financière plus large pour financer les travaux nécessaires. Ses compétences portent sur l'ensemble du bassin versant de la Sèvre niortaise. Elle réunit les trois départements des Deux-Sèvres, de la Charente-Maritime et de la Vendée ; son conseil d'administration comporte 9 membres (3 représentants de chaque Conseil Général) et est présidé par M. Jacques Morisset depuis 1994.

---

<sup>45</sup>. Le cens est le seuil de surface minimal pour accéder au droit de vote.



Syndicat d'études au départ, (réalisation d'études de modélisation de la Baie de l'Aiguillon notamment), l'IIBSN est rapidement devenue en 1990 syndicat de fonctionnement. Une clé de répartition a alors été fixée, qui définit que la participation financière de chaque département doit être proportionnelle à la surface en eau de réseau principal dont il dispose, ce réseau principal comprenant la Sèvre Niortaise et les grands canaux, soit 256 km de linéaire et 522 ha d'eau.

Si les compétences de l'IIBSN portent sur l'ensemble du bassin versant de la Sèvre niortaise, ses actions portent toutefois essentiellement sur le territoire du Marais Poitevin, et même surtout sur la zone de marais mouillés (travaux d'entretien du réseau hydraulique). A ce titre, l'IIBSN entretient des relations étroites avec la DDE chargée du contrôle des travaux réalisés sur l'ensemble du réseau d'une part, et avec les syndicats de marais mouillés chargés de l'entretien du réseau secondaire sur leur périmètre et avec leur Union d'autre part ; des conventions ont été établies avec ces deux types de structure.

Ses actions portent essentiellement sur un vaste programme d'entretien des marais mouillés.

*- Les syndicats d'alimentation en eau potable*

Aux nombreux acteurs décrits précédemment s'ajoutent de nombreux syndicats d'alimentation en eau potable.

A titre d'exemple, pour le département de la Vendée, où les bassins versants du Lay et de la Vendée constituent un véritable château d'eau, on distingue :

- . sur le bassin versant du Lay : la Ville de la Roche-sur-Yon ; le Syndicat des Sources de l'Arkanson ; le Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau potable de la Plaine de Luçon ; le Syndicat du Marillet ; le Syndicat de Pouzauges ; le Syndicat du Centre-Est Vendée ; le Syndicat du pays Cailleraut ; une partie du Val de Sèvres et de la Région Ouest de la Roche-sur-Yon ;

- . sur le bassin versant de la Vendée : le Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent ; le Syndicat des Sources de la Longève ; la Commune de Benet

Tous ces syndicats de production d'eau potable sont regroupés dans le Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable qui assure la distribution de l'eau pour l'ensemble de ces syndicats depuis début 2000 (à l'exception de la ville de la Roche-sur-Yon).

*- le Parc du Marais Poitevin*

C'est en 1967 que la Région des Pays de la Loire demande la création d'un Parc Naturel Régional sur le territoire du Marais Poitevin ; l'Etat est peu favorable au départ à cette idée, du fait de l'éloignement des grandes agglomérations (Nantes, Bordeaux) et de l'absence de villes d'importance suffisante dans ce territoire. Une association de loi 1901 est néanmoins créée avec pour objectif de délimiter un périmètre qui fasse l'objet d'un accord. Un Syndicat Mixte d'Etudes est créé en mars 1976. La charte constitutive du Parc est entérinée en juin 1978 ; elle reçoit un avis favorable en décembre 1978 et est signée par le Ministère en janvier 1979. L'Institution du Syndicat Mixte de Réalisation et de Gestion du Parc est créée en mars 1978. Le territoire du Parc porte non seulement sur le Marais Poitevin, mais aussi sur les trois massifs forestiers environnants (Mervent, l'Hermitain et Chizé) ; le comité syndical se retrouve donc être une instance extrêmement hétérogène.

Si le Parc n'a pas de compétences dans le domaine de l'eau et s'il n'a pas à proprement parler de pouvoir de décision, Billaud (1984) a souligné que cette instance jouait néanmoins un rôle important en faisant valoir de nouveaux enjeux sur le plan institutionnel (tourisme, environnement) et grâce à ses actions incitatives susceptibles d'infléchir des politiques menées.

Ce rôle n'a cependant pas été reconnu au plan national, puisqu'au moment de la révision de la charte du Parc en 1997, la CNPN a fait savoir aux élus qu'elle était réticente à une demande de renouvellement, considérant que l'action du Parc n'était pas assez efficace en matière de protection des zones humides (importance des retournements de prairies et des travaux de drainage conduits à cette époque sous l'impulsion du Ministère de l'Agriculture). De ce fait, les élus ont renoncé à redemander l'attribution du label de Parc Naturel Régional et se sont orientés vers la création d'un Parc Interrégional (avril 1997).

Le Parc apparaît ainsi comme une structure ambiguë, qui du fait de la souplesse de son statut, peut tout à la fois jouer un rôle privilégié dans la coordination et la concertation au plan intercommunal et interdépartemental, mais difficilement défendre une ligne politique, en étant tiraillé entre des intérêts divers.

*\* De nombreuses actions visant à protéger les zones humides*

De nombreuses études et actions ont déjà été menées en faveur du Marais Poitevin qu'il serait trop long de présenter ici. On se contentera seulement de récapituler les plus importantes.

*- Les études*

Une importante étude de fonctionnement des nappes et des niveaux d'eau dans le Marais Poitevin, en Vendée, a été réalisée par le Conseil Général de ce département en 1995.

*- Les actions*

. le Marais Poitevin a été désigné comme zone pilote dans le plan gouvernemental français pour les zones humides du 22 mars 1995 ;

. il bénéficie en outre des mesures environnementales qui découlent des directives communautaires «Oiseaux» et «Habitats», ainsi que des mesures agri-environnementales issues de l'article 19.

. enfin, les marais mouillés font l'objet de plusieurs mesures de protection du patrimoine naturel : une grande partie est en ZNIEFF ; la Venise Verte est un site classé ; un arrêté de biotope existe ; des OGAF, puis des OLAE, ont été mises en place, notamment pour les prairies humides en Deux-Sèvres et en Vendée.

Au total, la question de la gestion de l'eau dans le Marais Poitevin est au carrefour d'une multitude d'enjeux et d'intérêts contradictoires (entre départements, entre usagers...). Tous ces problèmes sont compliqués par la multiplicité des acteurs intervenant dans le Marais Poitevin, tant au niveau des gestionnaires de l'eau, que des collectivités territoriales ou encore des administrations (deux régions et trois départements concernés ; compétences relevant des DDAF et de la DDE des Deux-Sèvres).

## **2. - Organisation de l'action collective en faveur des projets de SAGE**

### **· Initiation des projets de SAGE**

*\* Une initiation lors de l'élaboration du SDAGE dans un climat de fortes controverses*

C'est au cours de la réalisation du SDAGE Loire-Atlantique qu'a été envisagé un projet de SAGE pour le Marais Poitevin. Si le monde de l'environnement incitait fortement à la préconisation d'un SAGE unique, couvrant l'ensemble du bassin d'alimentation du Marais Poitevin, les Vendéens ont refusé cette solution, pour des raisons de « souveraineté » politique et de faisabilité opérationnelle ; ils ont ainsi exercé de fortes pressions politiques (menace de quitter le Syndicat Mixte du Parc du Marais Poitevin et l'IIBSN...) pour faire admettre la création de deux SAGE vendéens spécifiques, l'un couvrant le bassin versant du Lay, l'autre le sous-bassin versant de la Vendée, affluent de la Sèvre Niortaise.

Si le SDAGE Loire-Bretagne approuvé le 26-10-1995 préconise ainsi la mise en place de trois SAGE « Marais Poitevin » (Lay, Vendée et Sèvre Niortaise), le Comité de Bassin a décidé lors de sa séance plénière du 30-11-1995 de créer une Commission de coordination de ces trois SAGE, chargée de fixer des objectifs généraux d'ordre quantitatifs et qualitatifs, de veiller à la cohérence des trois SAGE et à leur avancement simultané, afin de tenir compte des fortes interdépendances existant entre ces territoires sur le plan hydrographique et hydrologique, ainsi que l'existence d'un exutoire commun (la Baie de l'Aiguillon),

*\* Des arguments réglementaires*

C'est principalement l'existence d'un contexte réglementaire strict en matière d'environnement (protection des zones humides) jusqu'alors mal respecté qui a poussé les services de l'Etat à promouvoir la procédure de SAGE, même si d'autres problèmes existent on l'a vu dans le Marais.

### **· Organisation de la mobilisation collective**

Si le SDAGE est promulgué fin 1995, la phase d'instruction des SAGE tarde, puisque les trois périmètres ne sont définis qu'en 1997 et que les trois CLE ne sont installées qu'en 1998 (cf 3).

Cette lenteur traduit l'absence de motivation des acteurs locaux de s'engager dans une telle démarche, pour ne pas dire leur hostilité ; la phase d'instruction n'aboutit qu'en raison des efforts des services de l'Etat mais elle se cantonne dans le registre administratif. A aucun moment on ne décèle de tentative d'organiser une mobilisation collective en faveur de ces projets de SAGE.

### **· Craintes, oppositions et controverses**

Globalement, les élus et usagers ont adopté dès le départ une attitude passive ou hostile vis-à-vis des projets de SAGE : au minimum, ils n'en attendaient rien ; au pire, ils vivaient ces projets comme une tentative de l'Etat de vouloir administrer un milieu complexe qu'il connaissait mal.

Pour la profession agricole, les projets de SAGE sont vécus non seulement comme une mise en accusation de leurs pratiques (prélèvements en eau excessifs pour l'irrigation et pollution du milieu), mais aussi comme une véritable remise en cause d'un modèle de développement basé sur une politique traditionnelle d'aménagement du milieu et de conquête de terres agricoles sur la zone de marais<sup>46</sup>, alors même que les arguments contre celui-ci leur apparaissent comme peu légitimes (conservation des zones humides «pour faire plaisir aux écologistes et aux technocrates de Bruxelles»). L'importance de leur poids politique au plan local fait que leurs arguments l'emportent très nettement, même si l'importance économique de la filière conchylicole et le développement d'autres activités économiques comme le tourisme rendent les élus locaux de plus en plus embarrassés par la situation.

Des conflits latents existent avec le monde de l'environnement qui cherche à mettre en place une véritable politique de reconquête du milieu et sporadiquement avec la profession conchylicole lorsque celle-ci souffre de la dégradation de la qualité des eaux dans la Baie de l'Aiguillon.

A titre d'exemple, le président de l'IIBSN, également président de la CLE de la Sèvre niortaise, ne voyait ainsi pas d'intérêt particulier à l'élaboration de SAGE : il considérait que les compétences de l'institution permettaient potentiellement à celle-ci d'appréhender tous les problèmes relatifs à la ressource en eau et que c'étaient des actions concrètes comme les travaux d'entretien effectués par celle-ci dans le Marais qui étaient le plus appréciés par les populations locales ; en outre, il regrettait le manque de moyens des SAGE.

---

<sup>46</sup>. La devise du Marais est « Dieu, les Hollandais, les Maraîchins ».

### **3. – Cadrage des projets de SAGE**

On examinera successivement :

- les modalités de délimitation des périmètres
- la mise en place des instances de concertation des SAGE
- la polarisation des projets de SAGE.

#### **· Délimitation des périmètres**

Les trois SAGE couvrent l'ensemble du Marais Poitevin et des bassins versants des cours d'eau qui l'alimentent, soit 6 300 km<sup>2</sup> :

- le SAGE de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin (3 620 km<sup>2</sup>) englobe la quasi-totalité du bassin versant de la Sèvre Niortaise (et notamment les sous-bassins versants de ses affluents de l'Autize au nord et de la Guirande, du Mignon et du Curé au sud), mais seulement une partie du sous-bassin versant de la Vendée, la partie aval située en zone de marais jusqu'au Canal de Luçon, et porte également sur une grande partie de la Baie de l'Aiguillon. Il comporte 217 communes (168 situées entièrement dans le périmètre et 49 en partie) réparties dans quatre départements (Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Vendée et Vienne).

- le SAGE du Lay (2 190 km<sup>2</sup>) couvre l'ensemble du bassin versant du Lay, notamment la zone de marais avec laquelle il est en relation hydraulique jusqu'au Canal de Luçon inclus, ainsi qu'une façade littorale correspondant au Pertuis breton. Il regroupe 105 communes toutes vendéennes (76 entièrement situées dans le périmètre et 29 en partie).

- le SAGE de la Vendée (490 km<sup>2</sup>) comprend le bassin versant amont de la Vendée jusqu'à la rivière de la Longèves, affluent de la Vendée, et à la commune de Fontenay-le-Comte, donc grosso modo avant l'arrivée de la Vendée dans la zone de marais. Il compte 39 communes (24 entièrement situées dans le périmètre et 15 en partie) réparties en Vendée et dans les Deux-Sèvres.

La différenciation de trois unités dans un milieu aux interdépendances physiques pourtant multiples induit cependant *un manque de cohérence physique qui peut nuire à une approche intégrée et coordonnée des problèmes* :

- si le SAGE du Lay (N°4c) présente une cohérence hydrographique dans la mesure où il s'agit d'un bassin côtier où l'essentiel des cours d'eau se jette directement dans la Baie de l'Aiguillon, le périmètre présente néanmoins l'inconvénient de ne pas prendre en compte les relations hydrogéologiques existant avec le bassin de la Sèvre Niortaise au niveau de la Smagne (affluent du Lay) et les relations hydrauliques existant avec le bassin de la Vendée au niveau du Canal des Hollandais ;

- l'individualisation du SAGE de la Vendée (N°4b) n'a par contre aucun sens sur le plan de la cohérence physique, puisqu'il ne comporte que la partie amont du sous-bassin versant de la Vendée située en dehors de la zone de marais, et ne se justifie que par la volonté de la Vendée de ne pas « dépendre » des Deux-Sèvres (pour les acteurs des Deux-Sèvres, le sous-bassin de la Vendée, qui fait partie du bassin de la Sèvre Niortaise, aurait du être rattaché au SAGE de la Sèvre Niortaise, alors que pour les Vendéens, le périmètre du SAGE de la Vendée aurait du s'étendre à l'ensemble du bassin versant de la Vendée).

#### **· Mise en place des instances de concertation des SAGE**

\* *Composition des différentes instances de concertation*

*- La Commission de coordination des SAGE « Marais Poitevin »*

La commission inter-SAGE créée par le Comité de Bassin Loire-Bretagne devait être composée (article 1) :

- . d'un président désigné par le Comité de Bassin
- . de 13 membres désignés par le Comité de Bassin
- . de 19 membres choisis au sein des CLE des trois SAGE, dont les présidents de ces

CLE.

L'article 2 précise les fonctions de cette commission qui « devra préparer les avis du Comité de Bassin relatifs aux trois SAGE ». En outre, celle-ci « devra plus particulièrement :

- . vérifier la cohérence des politiques proposées par les SAGE au regard de leurs effets sur la qualité des écosystèmes faune-flore,
- . fixer des objectifs et des orientations quant à la gestion – notamment quantitative – des eaux souterraines,
- . fixer des objectifs quant à la qualité des eaux dans la Baie de l'Aiguillon et dans le Perthuis Breton, et les orientations correspondantes pour les SAGE,
- . vérifier la cohérence des politiques proposées en matière de gestion des inondations,
- . veiller à l'harmonisation des calendriers d'élaboration des trois SAGE ».

Si ce texte stipule que cette commission « devra être mise en place en même temps que chacune des CLE des SAGE » et précise déjà les 13 membres désignés par le Comité de Bassin et le président choisi, il faut attendre le printemps 1999 pour que la composition de celle-ci soit définitivement arrêtée (29-04-1999) et qu'elle puisse se réunir, du fait de la lenteur d'instruction des SAGE (périmètres délimités fin décembre 1997 et désignation des membres des CLE fin décembre 1998).

La Commission de coordination des SAGE « Marais Poitevin », dite Commission Inter-SAGE, se compose ainsi :

- . du Préfet de région Poitou-Charentes, chargé de la présider
- . des 13 membres suivants désignés par le Comité de Bassin : les Présidents des deux Conseils Régionaux et des trois Conseils Généraux ; trois représentants des services de l'Etat (Préfet de région Pays de la Loire, Ministère de l'Environnement et Ministère de l'Agriculture) ; cinq représentants des usagers (agriculture, industries diverses, tourisme, associations de protection de la nature et organisme d'aménagement des Marais de l'Ouest) ;
- . 7 représentants de l'Etat désignés au titre de membres des CLE des trois SAGE : les Préfets des trois départements, le Directeur de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, les Directeurs des deux DIREN, le Directeur de la DDE des Deux-Sèvres ;
- . 12 membres des CLE choisis par celles-ci, à raison de 4 par SAGE : deux représentants du collège des collectivités territoriales (le Président de la CLE et un maire) et deux représentants du collège des usagers, l'un d'une filière économique (agriculture, pêche, conchyliculture), l'autre du monde associatif (protection de l'environnement, consommateurs).

*- Les CLE des trois SAGE « Marais Poitevin »*

*Ces CLE (cf annexe) sont des instances qui, potentiellement, reconfigurent profondément les réseaux d'action locaux, en mêlant divers aspects :*

- les intérêts économiques agricoles sont relativisés par rapport à d'autres intérêts économiques (conchyliculture, tourisme) qui, moins bien organisés ou moins puissants

politiquement, ne parvenaient pas à faire valoir aussi bien leurs points de vue ; en outre, la profession agricole est dorénavant appelée à se concerter avec l'ensemble des acteurs locaux et à sortir des actions de lobbying classiques ;

- les questions de gestion de la ressource en eau visent à être soumises à une assemblée qui ne comporte plus seulement les instances de gestion traditionnelles (syndicats de marais, collectivités locales) ;

- les administrations sont invitées à travailler avec les acteurs locaux pour trouver des solutions de gestion de la ressource en eau, et non plus seulement à faire appliquer le cadre réglementaire de protection des zones humides ;

- le monde des associations se voit accorder la possibilité de faire valoir publiquement son point de vue.

*\* Des structures porteuses de CLE impliquées dans le domaine de l'eau*

Dans les trois SAGE du Marais Poitevin, ce sont des structures de coopération entre collectivités territoriales dont la mission principale concerne le domaine de l'eau qui ont été choisies comme structures porteuses.

*- SAGE de la Sèvre Niortaise*

C'est l'IIBSN qui a été adoptée comme structure porteuse, cet organisme s'imposant pour jouer ce rôle du fait de son caractère interdépartemental et de son implication dans l'aménagement du Marais Poitevin ; en outre, son président, personnalité locale reconnue, était pressenti comme candidat à la présidence de la CLE.

*- SAGE du Lay*

C'est le Syndicat Mixte d'aménagement du Marais Poitevin du Bassin du Lay qui a été choisi comme structure porteuse du SAGE du Lay.

*- SAGE de la Vendée*

C'est le District de Fontenay-le-Comte qui était pressenti pour jouer le rôle de structure porteuse pour le SAGE de la Vendée. Les premières réunions de la CLE ayant conclu qu'il n'était pas nécessaire de prévoir un animateur à plein temps pour ce SAGE, il a été décidé que c'est le Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent qui mettrait à disposition à temps partiel l'un de ses techniciens pour jouer ce rôle (il s'agit d'une personne assurant notamment actuellement l'animation des opérations de qualité sur le bassin versant). Le District – transformé en Communauté de Communes depuis le 01-01-2001 – devait alors fournir un temps partiel de secrétariat et assurer la maîtrise d'ouvrage des études.

L'analyse du choix de ces structures porteuses appelle les remarques suivantes :

- tout d'abord, si l'IIBSN aurait théoriquement pu être structure porteuse du SAGE de la Vendée, puisque son territoire de compétences porte sur l'ensemble du bassin de la Sèvre Niortaise, sa présidence détenue par un élu des Deux-Sèvres et son action limitée dans les faits à des travaux d'aménagement dans la zone des marais, l'a fait exclure des structures porteuses possibles pour ce SAGE.

- par ailleurs, bien que le Conseil Général de Vendée exerce une influence politique considérable sur les décisions prises dans le domaine de l'eau dans ce département, il ne semble pas qu'il ait cherché à jouer directement le rôle de structure porteuse.

\* *Des présidents de CLE contrastés*

- *SAGE de la Sèvre Niortaise*

C'est le Président de l'IIBSN qui a été élu Président du SAGE ; en effet, d'une part ce statut faisait de lui un candidat naturel pour cette fonction ; en outre, cet homme étant lui-même maraîchin, il était susceptible d'être « accepté » par les Vendéens. En fait, le choix d'une structure porteuse et celui d'un président de CLE sont ici allés de pair.

- *SAGE du Lay*

Dans ce SAGE aussi, le président de la CLE qui a été élu est une personnalité locale qui s'imposait comme une évidence : d'une part, il s'agissait de l'un des élus les plus influents du département de la Vendée, Vice-Président du Conseil Général (le « second » de M. de Villiers), Conseiller Général pour le canton de Mareuil-en-Lay, Maire de Mareuil-en-Lay, Président du Syndicat Mixte du Marais Poitevin – Bassin du Lay, et Président du Syndicat des Eaux de la Région de Mareuil. D'autre part, ancien agriculteur, il exerçait aussi des responsabilités importantes dans plusieurs coopératives agricoles locales et était donc particulièrement à même de représenter les intérêts agricoles.

- *SAGE de la Vendée*

C'est le maire de Le Mazeau, délégué par la Communauté de Communes de Vendée, Sèvre et Autize, qui a été élu Président de la CLE. Il a été ici très difficile de trouver un élu vendéen susceptible de jouer ce rôle, du fait d'un équilibre politique local délicat à respecter : d'un côté, il n'apparaissait pas souhaitable que le Président du Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent, également Président du Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable, devienne Président de la CLE, d'autre part, le maire de Fontenay-le-Comte (PS) était aussi exclu, car il n'appartenait pas à la majorité politique départementale.

Ces choix de président ont fait l'objet de plusieurs commentaires de la part des acteurs interrogés :

- si les présidents de CLE des SAGE de la Sèvre niortaise et du Lay sont incontestablement des personnalités reconnues, certains acteurs ont émis des doutes sur leur possibilité d'être impartiaux du fait de leur proximité avec les intérêts agricoles, voire sur leur volonté réelle d'aboutir ;

- concernant le SAGE de Vendée, plusieurs acteurs regrettent que ce ne soit pas un élu du périmètre (la commune de Le Mazeau fait partie du périmètre du SAGE de la Sèvre Niortaise), ni un élu influent du département qui soit devenu Président de la CLE.

Enfin, on constate l'influence très importante du Conseil Général de Vendée sur le choix des présidents de CLE des SAGE du Lay et de la Vendée.

· **Polarisation des projets de SAGE**

\* C'est autour de la question de la *protection des zones humides* que les projets de SAGE se sont polarisés dès le départ. Cette question est encore devenue plus aiguë au cours de la phase



d'instruction du SAGE du fait du non renouvellement du label de Parc Naturel Régional pour le Parc du Marais Poitevin.

\* Toutefois, à partir de 1998, une deuxième question émerge fortement : celle de la *qualité des eaux littorales vis-à-vis de la production conchylicole* : en effet, au printemps 1998, le déclassement des estuaires du Lay et de la Sèvre Niortaise de la catégorie A (qui autorise la consommation directe de coquillages) à la catégorie B (qui implique un traitement préalable des coquillages avant commercialisation) constitue une alerte majeure pour la profession mytilicole. De nombreuses controverses s'élèvent alors sur les causes de cette pollution bactériologique, certains accusant la profession agricole d'être responsable de cette dégradation à travers un mécanisme de pollutions diffuses, d'autres mettant en avant l'insuffisance du système d'assainissement.

Ce problème contribue en tout état de cause à transporter les enjeux de la gestion de l'eau au plan local au lieu de présenter ceux-ci seulement comme des préoccupations étatiques et éloignées du terrain : ces conflits entre usagers commencent en effet à faire prendre conscience aux acteurs locaux qu'il existent des problèmes réels à traiter ; toutefois, on ne peut pas dire qu'à ce stade ils soient pour autant convaincus qu'il soit utile de « se mettre autour d'une table », encore moins que les projets de SAGE puissent être vus comme des instruments privilégiés pour cela.

### **III. – Modalités d'élaboration des SAGE du Marais Poitevin**

Au cours des deux années 1999 et 2000 couvertes par l'étude, les projets de SAGE du Marais Poitevin étaient dans une situation de blocage, dans la mesure où aucun travail n'avait été réellement engagé après l'installation des CLE. L'essentiel du travail était alors réalisé par la Commission Inter-SAGE qui s'efforçait d'impulser et d'organiser le travail des CLE, dans un contexte de durcissement des conflits entre acteurs locaux.

#### **1. – Le rôle moteur joué par la Commission Inter-SAGE**

La Commission Inter-SAGE a commencé à se réunir à partir de juin 1999. Au cours des deux années 1999 et 2000, l'élaboration des projets de SAGE a exclusivement reposé sur son activité.

En particulier, dès sa première réunion (03-06-1999), elle a décidé d'engager *une étude de « pré-diagnostic » général* destiné à articuler et à orienter le travail des trois CLE. Celle-ci devait définir « pour l'ensemble de la zone des trois SAGE, les études et actions complémentaires à conduire, leur cohérence, ainsi que leur calendrier » ; elle devait donc contribuer à « élaborer des propositions d'objectifs pour les trois SAGE, que chaque CLE [serait] invitée à étudier et à adapter éventuellement ».

Lors de cette réunion, il a été souligné que ce travail ne devait en aucun cas suspendre les actions en cours visant à mieux gérer la ressource en eau (et en particulier le PMPOA). Par ailleurs, l'enjeu de la qualité des eaux de la Baie de l'Aiguillon vis-à-vis de la production conchylicole a fortement été mis en avant et a donné lieu à la décision de lancer rapidement une étude consacrée à la zone maritime, sans attendre la fin du « pré-diagnostic ». Enfin, il a été recommandé que, compte tenu de l'importance des enjeux économiques en présence dans la région, les acteurs locaux (notamment les professions agricoles et ostréicoles) soient fortement associées aux études.

La réunion suivante (13-07-1999) a été consacrée à la définition du cahier des charges des deux études envisagées, le « pré-diagnostic » et le « volet maritime ». La première a été confiée au bureau d'études SOGREAH et la seconde à l'IFREMER.

Une première présentation des résultats des études a eu lieu lors de la réunion suivante de la Commission (09-02-2000). Celle-ci a permis de mettre en évidence les éléments suivants :

- une forte interdépendance entre les zones terrestres et maritimes ;
- des tensions entre les représentants de la profession conchylicole et ceux de la profession agricole, les premiers déclarant qu'il était urgent de réduire la pollution en rappelant que pendant deux mois au cours de l'année précédente la commercialisation des coquillages n'avait pas pu être possible, les seconds faisant valoir la lenteur du PMPOA ;
- des inquiétudes des acteurs locaux à propos des explications concernant le rôle des crues dans le fonctionnement du milieu : « il est grave de dire qu'il faut favoriser les inondations, les populations ne sont pas prêtes à entendre ce discours sans réagir » ;
- des critiques sur l'étude concernant le « volet terrestre » jugée trop orientée vers la restauration des milieux écologiques et ne tenant pas suffisamment compte des aspects socio-économiques.
- l'absence de solutions « miracles » et la nécessité d'une « œuvre de longue haleine » pour améliorer la situation.

Deux mois après (le 07-04-2000), les études étaient terminées et la Commission a fixé le calendrier de travail avec les présidents de CLE, ceux-ci étant chargés d'organiser une discussion de l'état des lieux issus des études dans le cadre de leur périmètre avant la fin du mois de juin et de donner leur avis sur les études complémentaires à effectuer quelques jours avant la réunion suivant de la Commission, prévue le 29 novembre.

Lors de cette réunion (29-11-2000), seules les CLE de la Sèvre Niortaise et du Lay ont fait part de leurs réactions et de leurs propositions. Il est apparu que les CLE souhaitaient porter un certain nombre d'études initialement proposées sous la conduite de la Commission, en expliquant qu'il était nécessaire que les acteurs de terrain s'approprient les actions dès le départ et partagent les objectifs retenus. Les administrations ont cependant fait valoir que certaines études avaient une portée générale et un caractère méthodologique et qu'il était donc plus logique qu'elles soient pilotées par la Commission. En fait, ces deux positions ont été considérées comme étant conciliables, si le cahier des charges des études étaient élaboré « conjointement et de concert ». Aussi a-t-il été décidé de constituer un Comité Technique émanant de la Commission chargé de valider les cahiers des charges des études et de suivre l'avancement des études.

Un point d'information sur les autres études et actions menées dans le Marais Poitevin a par ailleurs été effectué ; enfin, un calendrier de travail strict a été fixé, les CLE devant établir leur diagnostic dans les 12 mois et présenter celui-ci à la Commission en décembre 2001.

Le Comité Technique devait être composé de techniciens de l'Agence de l'Eau, des deux DIREN (Poitou-Charentes et Pays-de-la-Loire), des trois DDAF (Vendée, Deux-Sèvres, Charente-Maritime), de la DDE des Deux-Sèvres, des deux Conseils Régionaux, des trois Conseils Généraux, de l'IIBSN, des trois Chambres d'Agriculture, de la profession conchylicole, du monde industriel, ainsi que des animateurs des trois SAGE.

## **2. – Un durcissement des conflits entre acteurs locaux**

Les deux années 1999 et 2000 ont été marquées par un durcissement des conflits entre les acteurs locaux, dans un contexte d'intervention renforcée de l'Etat et de manifestations publiques d'opposition de la part de la profession agricole. Ce climat a fortement pesé sur l'avancée des projets de SAGE.

### **· Une volonté marquée d'intervention de l'Etat**

#### *\* Un renforcement des études et des actions*

L'intervention de l'Etat en faveur de la protection des zones humides du Marais Poitevin s'est fortement intensifiée à partir de 1999, avec le lancement d'études ou d'actions concernant spécifiquement cette région et le développement de la politique agri-environnementale, dans un contexte marqué par la condamnation de la France au niveau européen.

#### *- Les études et actions spécifiques*

*. L'étude de délimitation et de caractérisation de la zone humide du Marais Poitevin (1999)<sup>47</sup>*

Dans le cadre du Plan d'action gouvernemental pour les zones humides, une opération de délimitation des zones humides du Marais Poitevin a été initiée en 1997 par les Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture (instruction du 17 avril 1997), avec pour buts : d'une part d'identifier clairement ces zones humides ; d'autre part, de construire un outil cartographique de référence pour les acteurs locaux. L'enjeu était notamment de pouvoir mieux faire fonctionner le système d'autorisation qui, depuis la loi sur l'eau de 1992, repose sur des seuils plus contraignants en zone humide.

Il était spécifié que cette opération devait reposer sur une concertation locale et qu'il était notamment nécessaire de consulter « le Conseil Général, les maires des communes concernées, le Syndicat Mixte du Marais Poitevin, l'Union des Marais Mouillés, la Chambre d'Agriculture, les autres chambres consulaires, les syndicats d'exploitations agricoles représentatifs, les associations de protection de représentatives en matière d'environnement et tous les organismes [jugés] utiles ».

Par ailleurs, il était aussi souligné que cette délimitation avait pour objectif de contribuer à une meilleure efficacité des lois et réglementations en vigueur et non pas de jeter les bases d'une nouvelle réglementation : en particulier, si celle-ci devait faire l'objet d'un arrêté préfectoral, il s'agissait par là d'avoir un moyen de préciser officiellement la position de l'Etat, non pas de donner une valeur juridique à cet outil. Enfin, cette délimitation devait aussi permettre d'aider les CLE dans l'élaboration des SAGE.

Le travail a été confié au Forum des Marais Atlantiques à l'automne 1998, sans appel d'offres, pour un montant de 400 000 F TTC. C'est la DIREN de Poitou-Charentes qui a été chargée du pilotage de l'opération pour le compte du Préfet de Région. Celle-ci a mis en place un Comité de Suivi composé de représentants des administrations (DIREN de Poitou-Charentes et des Pays-de-la-Loire ; SGAR de Poitou-Charentes ; DRAF de Poitou-Charentes ; DDAF des Deux-Sèvres, de Vendée et de Charente-Maritime ; DDE des Deux-Sèvres) ainsi que sur des représentants des collectivités territoriales (Services de la Région Poitou-Charentes ; Service hydrogéologique du Conseil Général de Vendée ; Parc Interrégional du Marais Poitevin). Ce Comité s'est réuni une dizaine de fois.

Différents acteurs ont été consultés en tant qu'experts, notamment les syndicats de marais et leurs structures fédératrices (UNIMA, IIBSN), ainsi que des scientifiques. En outre, une consultation auprès des élus a été menée par l'intermédiaire du Parc Interrégional du Marais Poitevin, reposant sur la réunion de quatre groupes territoriaux (composés sur la base d'un découpage à la fois administratif et géographique : par département et par entité, Marais desséchés ou mouillés) ; ces réunions se sont déroulées en trois temps (information de la démarche, soumission d'un document à valider, présentation du document final), la séance de validation étant prolongée de permanences en mairies.

Achevée en juin 1999, l'étude a commencée à être diffusée dès juillet ; une plaquette résumant celle-ci et quelques réunions publiques ont encore élargi sa diffusion. Celle-ci a néanmoins été arrêtée du fait des tensions très fortes qu'elle a suscitées avec la profession agricole (cf infra-).

---

<sup>47</sup>. Ce paragraphe repose sur des informations communiquées par M. Ph. Bricault et par Mme L. Callens.

*. Le rapport Simon et les mesures de limitation des prélèvements en eau pour l'irrigation*

En 1999, un rapport visant à « sauver le Marais Poitevin » a été demandé par le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement à M. Gilbert Simon, Inspecteur Général de l'Équipement.

Ce rapport établit un diagnostic sans concessions de la situation du Marais Poitevin et propose un ensemble de mesures visant à améliorer la protection des zones humides dont l'originalité repose sur la cohérence du dispositif (raisonnement conjoint d'une reconversion de l'agriculture vers des systèmes plus extensifs et d'une diminution des prélèvements en eau).

Faisant suite au rapport Simon, une circulaire du 04-08-1999 du MATE recommande aux préfets différentes mesures visant à limiter la pression d'irrigation dans le bassin d'alimentation du Marais Poitevin.

Une étude destinée aux services de police de l'eau a par ailleurs été réalisée par la CACG en décembre 1999 à la demande de la DIREN Poitou-Charentes, afin de déterminer plus précisément les ressources en eau par sous-bassin versant, dans l'optique de définir des volumes prélevables.

Simultanément et consécutivement à cette circulaire, la négociation de systèmes de gestion volumétrique s'est intensifiée entre la profession agricole et l'administration, afin de substituer des engagements de la profession agricole à respecter des volumes maximaux d'eau aux mesures préfectorales d'interdiction d'irriguer en cas de crise plus pénalisantes pour la production agricole.

Enfin, une orientation très nette vers la mise en place de retenues de substitution a été prise à la même époque (par exemple, réalisation d'une étude de faisabilité pour une retenue de 3 millions de m<sup>3</sup> par la communauté de communes Vendée Sèvre Autize).

*. La procédure de classement du site de la Venise Verte*

Actuellement, la surface classée dans les marais mouillés est de 600 ha. Un projet existe de porter cette surface à 17 000 ha. Cela concerne les départements des Deux-Sèvres, de la Vendée et de la Charente-Maritime.

*. Le nouveau Plan Marais Poitevin*

En mai 1999, un nouveau Plan Marais Poitevin a été annoncé par le Ministre de l'Environnement.

Un Groupe Technique rassemblant les différentes administrations concernées (DIREN, DRAF, DDAF, DDE et Tourisme) devait rédiger un projet soumis à discussion auprès des acteurs concernés (maires des communes du Parc, syndicats de marais, profession agricole, CRPF...).

La première version terminée en juillet 2000 a fait l'objet de nombreuses critiques :

. d'une part, pour les associations de protection de la nature, le plan n'était pas assez précis : il se présentait comme un catalogue d'objectifs généraux, sans spécifier clairement les actions concrètes à mener (pilotes, moyens financiers, délais...);

. d'autre part, les syndicats de marais et la profession agricole étaient en désaccord sur le volet hydraulique.

Une deuxième version amendée a été terminée en septembre 2000. Deux points importants de discussion subsistaient à cette époque :

. d'une part, la délivrance des autorisations de drainage : en effet, la loi sur l'eau prévoit qu'en zone humide, le seuil de surface habituel de 100 ha soit abaissé à 1 ha ; si la DDAF de Vendée était d'accord pour appliquer dorénavant cette règle dans les marais mouillés, elle subordonnait son extension à l'ensemble des zones de marais (marais intermédiaires et marais desséchés) à une décision préfectorale ;

. d'autre part, la mise en place de systèmes de gestion volumétrique conforme à la circulaire du 04-08-1999, c'est-à-dire définissant des volumes d'eau prélevables en tenant compte de l'état de la ressource. Un groupe de travail composé de la DIREN (pilote du groupe), des DDAF, de l'Agence de l'Eau et d'un hydrogéologue du Conseil Général de Vendée devait préciser les cahiers des charges de ces systèmes. Ce groupe a été élargi à la suite de la réunion de la Commission Inter-SAGE du 29-11-2000 pour jouer le rôle de Comité Technique de cette Commission (cf 1-). Une première étude réalisée par la CACG en janvier 2000 à la demande de la DIREN pour préciser le déséquilibre entre besoins et ressources en eau dans la Marais Poitevin ayant été contestée par la profession agricole, une nouvelle étude devait être menée sous la houlette de ce Groupe Technique.

Le document général devait être discuté en deux étapes - entre les services de l'Etat d'abord, puis avec les autres acteurs locaux (profession agricole notamment) -, afin d'aboutir à un document approuvé par tous pour l'été 2001.

Une interrogation subsistait toutefois sur les acteurs signataires de ce plan : l'Etat seul, ou bien aussi les Conseils Régionaux et Généraux concernés ? Le MATE devait préciser ce point.

Plus fondamentalement, la question était de savoir comment ce plan était censé s'articuler avec les SAGE en cours d'élaboration.

#### *- la politique agri-environnementale*

Dans le cadre des CTE, plusieurs types de mesures étaient prévus : le CTE dit « Marais Poitevin » faisait référence à la mesure-type de maintien des prairies humides du Marais Poitevin, prévue pour relayer les OLAE. Il faut toutefois noter qu'une autre mesure-type concernait directement la gestion de l'eau : celle-ci portait sur la réduction de l'irrigation (diminution des surfaces irriguées ou des volumes apportés par hectare).

Au moment de l'étude, des CTE « Marais Poitevin » n'avaient été signés qu'en Vendée, à l'ouest du Lay principalement.

Un problème de relais entre OLAE et CTE se posait pour les communaux en prairies, qui se trouvent surtout dans les marais asséchés et intermédiaires, et dans le département de Vendée (3 000 à 4 000 ha concernés)<sup>48</sup>.

*\* La mise en place d'agents spécifiques de l'Etat pour le Marais Poitevin*

Outre les DIREN et les MISE, deux types spécifiques d'agent de l'Etat ont successivement été mis en place pour coordonner les actions administratives concernant le Marais Poitevin :

- à la DIREN, un poste de chargé de mission « Marais Poitevin » depuis 1999

Suite au rapport Simon (cf ci-dessous), un poste de chargé de mission « Marais Poitevin » a été créé mi-1999 à la DIREN de Poitou-Charentes, afin de coordonner les actions concernant le Marais Poitevin et d'assurer le suivi des dossiers interdépartementaux portant sur la gestion quantitative de l'eau (application de la circulaire du 04-08-1999), la mise en place des CTE et la protection réglementaire des sites naturels (réserves naturelles, sites classés...).

Ce travail n'a pas donné les résultats escomptés, du fait principalement des divergences de vues entre DIREN et DDAF sur la gestion quantitative de l'eau et du comportement des préfets qui ne se considéraient pas tenus d'appliquer la circulaire du 04-08-1999.

En fait, dans un tel contexte, il est apparu nécessaire de faire intervenir un type d'acteur doté de pouvoirs plus importants et susceptible de jouer dans le registre du politique ; c'est à ce besoin qu'a répondu la création d'un nouveau type de poste à l'automne 2000.

- un poste de Délégué Interministériel pour le Marais Poitevin, placé auprès du Préfet de la Région Poitou-Charentes

La création d'un poste de Délégué Interministériel pour le Marais Poitevin a été annoncée par Dominique Voynet, Ministre de l'Environnement, le 02-10-2000, lors d'une visite à Rochefort.

A cette époque, il était prévu que cette personne travaille en étroite collaboration avec les préfets et notamment les préfets de région. Elle devait notamment piloter le groupe de travail inter-administrations chargé d'élaborer le Plan Marais Poitevin (cf ci-dessous).

*\* La condamnation de la France au niveau Européen*

La France a fait l'objet le 25-11-1999 d'une condamnation par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour avoir mal respecté la Directive « Oiseaux », à la suite d'une plainte déposée par une association locale d'écologistes, la « Coordination pour la Défense du Marais Poitevin » (insuffisance des surfaces classées en Zone de Protection Spéciale dans le délai imparti (avant le 28-01-96) et manque de mesures de protection appropriée pour éviter la détérioration des habitats dans les sites classés). Un délai de un an a alors été donné à la

---

<sup>48</sup>. Ces communaux sont des terrains appartenant à des communes et loués par celles-ci à des agriculteurs de la commune ou extérieures à celle-ci, moyennant le paiement d'une taxe proportionnelle au nombre de bêtes placées sur ces terrains. Présentant un très fort intérêt sur le plan ornithologique du fait de leur étendue et de leur mode de gestion (inondations tolérées), ces communaux étaient bénéficiaires des mesures OLAE ; à ce titre, c'est la commune qui recevait la prime allouée et la déduisait de la taxe perçue auprès des agriculteur. Or, ce système n'était a priori pas utilisable dans le cas des CTE, puisque la commune ne pouvait être assimilée à un exploitant, à moins d'admettre une exception.

France pour que celle-ci réponde à ces accusations ; des experts européens ont effectué une visite de contrôle en juin 2000.

La réponse de la France a été le projet de Plan Marais Poitevin (cf ci-dessous) qui n'a pas donné satisfaction à ces experts. Au moment de l'étude, une étude pilotée par la DIREN des Pays-de-la-Loire devait définir des ZPS supplémentaires, essentiellement en Vendée (1000 à 1200 ha).

#### · **Des conflits ouverts entre acteurs locaux**

##### *\* Des réactions très fortes de la profession agricole aux initiatives de l'Etat*

Les initiatives de l'Etat ont été fortement critiquées par la profession agricole, en particulier :

- l'étude de délimitation et de caractérisation de la zone humide du Marais Poitevin
- le rapport Simon et la circulaire du 04-08-1999
- l'avancement de la procédure de classement du site de la Venise Verte
- le nouveau Plan Marais Poitevin.

Outre des oppositions sur le fond déjà décrites, ce sont aussi les modalités de travail de l'administration qui ont suscité de vives oppositions de la part de la profession agricole. Les conflits à propos de l'étude de délimitation et de caractérisation de la zone humide du Marais Poitevin illustrent bien ce second aspect.

Cette étude a été très critiquée par la profession agricole - notamment à l'occasion d'une manifestation publique à Rochefort, au siège du Forum lors de la diffusion du document final -, celle-ci dénonçant l'absence de concertation avec la profession agricole et le risque d'utilisation de l'étude comme moyen de contrôle pour l'attribution des primes PAC.

S'il est vrai que la profession agricole n'a pas été associée au comité de suivi de l'étude, l'administration fait valoir que les agriculteurs ont néanmoins eu l'occasion d'exprimer leurs points de vue lors des réunions des groupes territoriaux du Parc et à travers les permanences en mairie.

Ce conflit entre profession agricole et administrations soulève en fait la question de la représentation d'une profession dans le cadre d'une opération concertée : une consultation potentielle d'individus issus d'une profession donnée pour valider un projet a-t-elle la même valeur qu'une association précoce au projet de représentants de cette profession en tant qu'entité organisée ?

##### *\* Des tensions accentuées entre profession agricole et profession conchylicole*

Enfin, en 1999 et 2000, la profession conchylicole a eu à plusieurs reprises l'occasion de faire valoir son point de vue tant dans le cadre des différentes actions précédemment décrites que dans le cadre de manifestations publiques (Assises de l'Eau de la Région Poitou-Charentes par exemple) et a trouvé un écho de plus en plus important auprès de l'administration. Cette avancée a encore accru les craintes de la profession agricole et ses réactions.



## **Conclusion**

Au total, l'histoire des projets de SAGE dans le Marais Poitevin dans cette première phase illustre la difficulté à mettre en place de nouvelles actions dans un territoire où une organisation sociale de l'eau ancienne a fortement marqué le milieu. Lors des entretiens et des réunions publiques, l'impression dominante qui s'est dégagée est un tabou général sur la question de la gestion de l'eau, comme si les problèmes ne pouvaient être traités qu'entre Maraîchins ; toute initiative de l'Etat (ou d'un acteur extérieur) est ici fortement vécue comme une intrusion illégitime. Cette situation amène les représentants de l'Etat à adopter une attitude de repli ou au contraire de passage en force, comme s'ils étaient persuadés qu'ils ne peuvent rencontrer qu'hostilité ou inertie de la part des Maraîchins, avec pour conséquences un dialogue encore plus difficile entre ces acteurs.

La cristallisation de l'attention sur la protection des zones humides a pendant longtemps encore accentué et durci ce clivage. Tout se passe comme si les Maraîchins avaient intégré cette équation simpliste « Etat = Europe = associations de protection de l'environnement ».

A l'inverse, une équation tout autant simpliste est à l'œuvre chez divers types d'acteurs : « Maraîchins = agriculteurs = production intensive ». Or, le développement de nouveaux usages et la diversité des systèmes de production du Marais montrent que la situation est beaucoup plus complexe et qu'il est nécessaire de connaître finement cette région pour pouvoir mieux la gérer.

En outre, comme l'a bien montré le rapport Simon, les pratiques agricoles en vigueur dans le Marais sont fortement dépendantes de politiques décidées ailleurs : si les agriculteurs sont réticents à s'orienter vers des systèmes d'élevage extensifs, c'est qu'ils n'y ont pas intérêt, non pas qu'ils font preuve d'une mauvaise volonté irréductible.

Tout cela amène à penser que les projets de SAGE du Marais Poitevin ne peuvent être menés à bien que si l'apprentissage d'un réel dialogue entre les acteurs locaux peut avoir lieu. Cela passe, outre par la mise en œuvre de vraies démarches de concertation, par une prise en charge de l'ensemble des problèmes qui se posent dans le Marais, autrement dit par une prise en compte non seulement de la protection des zones humides mais aussi d'autres problèmes concernant directement les acteurs locaux (comme la qualité bactériologique pour les conchyliculteurs). Le souci qu'ont témoigné les CLE de garder une marge de manoeuvre par rapport à la Commission en demandant à piloter elles-mêmes certaines études témoigne de cette volonté de participation des acteurs locaux, dès lors qu'ils se sentent concernés.

Dans le même esprit, les projets de SAGE ont certainement tout intérêt à être élaborés autour d'un nouveau projet de territoire, tenant à la fois compte de l'histoire très riche de ce milieu mais aussi des nouvelles attentes qui voient le jour, et associant étroitement les acteurs qui y vivent.

### **Bibliographie**

Agence de l'Eau Loire Bretagne, 1998 – Projet de périmètre pour l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin du Loiret (département du Loiret). Préfecture du Loiret, août 1998, 18 p. + cartes.

Billaud J.-P., 1984 – Marais poitevin. Rencontres de la terre et de l'eau. L'Harmattan, Paris, 1984, 265 p.

Forum des Marais Atlantiques. Annuaire des structures gestionnaires de l'eau. Consultable sur le site internet : <http://www.forum-marais-atl.com>

IFREMER, 2000 – Bassin versant du Marais Poitevin. Etude préalable à la mise en place d'une gestion concertée de l'eau. Volet maritime. Document de synthèse. Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

SOGREAH, 2000 – Bassin versant du Marais Poitevin. Etude préalable à la mise en place d'une gestion concertée de l'eau. Volet terrestre. Document de synthèse. Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

### **Personnes interrogées**

M. Ph. Bricault – Chargé de mission Marais Poitevin à la DIREN de Poitou-Charentes

Mme L. Callens – Directrice du Forum des Marais Atlantiques

M. Cl. Dallet – Agence de l'Eau Loire-Bretagne

M. E. Didon – Chef du SEMA (DIREN de Poitou-Charentes)

M. A. Fémenias – Chargé de mission Environnement au SGAR Poitou-Charentes

M. S. Garot – Chef de la MISE (DDAF de Vendée)

M. J. Morisset – Président de la CLE du SAGE la Sèvre niortaise, président de l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise

M. R. Rech – Chef de la MISE (DDAF des Deux-Sèvres)

M. Cl. Roy – Hydrogéologue au Conseil Général de Vendée

*Réunion Irri-mieux en Vendée (le 05-09-2000)*

*Assises de l'Eau de Poitou-Charentes (Poitiers, le 24-11-2000)*

**Les SAGE du Marais Poitevin**

**Caractéristiques générales de la zone**

<b>Superficie</b>	6 354 km <sup>2</sup>
<b>Caractéristiques physiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bassin d'alimentation du Marais Poitevin</li> <li>• Cours d'eau : Sèvre Niortaise + affluents (Vendée...) ; Lay</li> </ul> Réseau hydraulique du Marais Poitevin
<b>Caractéristiques socio-économique</b>	361 communes – 4 départements (Deux-Sèvres – Charente-Maritime – Vienne - Vendée) – 2 régions (Poitou-Charentes et Pays de la Loire)
<b>Contexte institutionnel et juridique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation sociale de l'eau complexe</li> <li>• Sèvre niortaise domaniale en aval de Niort (DDE 79)</li> <li>• Police de l'Eau : DDAF sauf prélèvements en eau dans la Sèvre niortaise (DDE 79)</li> </ul>
<b>Usages de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prélèvements en eau (irrigation)</li> <li>• AEP</li> <li>• Activités récréatives et de loisirs (Venise Verte)</li> <li>• Activité conchylicole dans la zone littorale</li> </ul>

**Emergence des projets de SAGE**

Etapes	SAGE de la Sèvre Niortaise	SAGE de Vendée	SAGE du Lay	Commission Inter-SAGE
Création				30-11-1985 (par le Comité de Bassin)
Délimitation des périmètres	29-04-1997 (168 + 49 = 217 communes) 3 650 km <sup>2</sup> Deux-Sèvres + Charente-Maritime + Vienne + Vendée	29-04-1997 (24 + 15 = 39 communes) 512 km <sup>2</sup> Vendée + Deux-Sèvres	29-04-97 (76 + 29 = 105 communes) 2 192 km <sup>2</sup> Vendée	
Composition des CLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24-08-1998 (composition + désignation des personnes) (60 membres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 02-12-1997 (40 membres)</li> <li>• 07-12-1998 (désignation des personnes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 09-12-1997 (52 membres)</li> <li>• 12-98</li> </ul>	
Structures porteuses	Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise	District de Fontenay-le-Comte	Syndicat Mixte du Marais Poitevin du Bassin du Lay	

## Elaboration des projets de SAGE

Dates	SAGE de la Sèvre niortaise	SAGE de Vendée	SAGE du Lay	Commission Inter-SAGE
03-02-1998		Réunion d'installation de la CLE		
08-06-1998		Réunion de la CLE		
06-08-1998			Réunion d'installation de la CLE	
08-10-1998	Réunion d'installation de la CLE			
23-11-1998		Réunion de la CLE		
03-06-1999				<b>Réunion de la Commission :</b> Décision de réalisation d'un pré-diagnostic général
13-07-1999				<b>Réunion de la Commission :</b> Adoption du cahier des charges des études
03-08-1999			Réunion de la CLE	
21-09-1999			Réunion de la CLE	
09-02-2000				<b>Réunion de la Commission :</b> Présentation de l'état d'avancement des études et discussion
07-04-2000				<b>Réunion de la Commission :</b> Présentation des propositions d'action des études et organisation de la poursuite du travail avec les CLE
27-09-2000	<b>Réunion de la CLE :</b> Discussion des études réalisées et des études à mener dans le SAGE		<b>Réunion de la CLE (date ?)</b>	
29-11-2000				<b>Réunion de la Commission :</b> - Informations sur d'autres études et actions - Présentation des conclusions de chaque CLE - Calendrier d'actions

**Annexe – Composition des CLE des SAGE du Marais Poitevin**

**· La CLE du SAGE de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin**

La CLE du SAGE de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin comporte 60 membres. Sa composition et la désignation de ses membres ont fait l'objet d'un même arrêté, le 24-08-1998 :

- le collège des élus comprend 30 membres : 3 représentants des deux Conseils Régionaux (2 pour Poitou-Charentes concernée à travers 2 départements ; 1 pour les Pays de la Loire, concernés à travers 1 seul département) ; 5 représentants des quatre Conseils Généraux, dont 2 pour les Deux-Sèvres ; 13 maires (8 pour les Deux-Sèvres, 4 pour la Vendée, 3 pour la Charente-Maritime) choisis sur proposition des associations départementales des maires concernées ; 2 représentants de l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise ; 2 représentants du Syndicat Mixte du Parc Interrégional du Marais Poitevin ; 3 représentants des syndicats d'AEP avec un pour chaque département (Syndicat Intercommunal des Eaux de la Vallée du Lambon ; Syndicat d'Adduction, de Distribution d'Eau Potable et d'Assainissement de la Charente-Maritime ; Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau potable de la Plaine de Luçon).

- le collège des usagers comporte 15 membres : 4 représentants des syndicats de marais mouillés, à travers leurs unions (3 pour l'Union des Marais Mouillés de la Venise Verte, 1 pour l'Union des Marais de la Charente-Maritime) ; 5 représentants de la profession agricole, à travers leurs Chambres d'Agriculture (3 membres, soit 1 pour les Deux-Sèvres, 1 pour la Charente-Maritime, 1 pour la Vendée) et les associations départementales de syndicats d'irrigants (2 membres, soit 1 pour l'Association des Irrigants des Deux-Sèvres, 1 pour l'Association de Concertation pour l'Irrigation et de Maîtrise de l'Eau de Charente-Maritime) ; 1 représentant de la profession conchylicole (Section Régionale de la Conchyliculture Ré Centre-Ouest) ; 1 représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie des Deux-Sèvres ; 1 représentant de la Fédération des Deux-Sèvres pour la Pêche et la Protection du milieu aquatique ; 3 représentants des associations de protection de l'environnement (Fédération Régionale des Associations de Protection de l'Environnement des Pays de la Loire ; Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Aunis et Saintonge ; Association de Protection, d'Information, d'Etude de l'Eau et de son Environnement,).

- le collège de l'Etat comprend 15 membres, représentant : les 5 préfets (préfet coordonnateur de bassin, préfet de la région Poitou-Charentes, préfets des 3 départements des Deux-Sèvres, de la Vendée et de la Charente-Maritime,) ; l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ; les 2 DIREN ; la Délégation régionale du Conseil Supérieur de la Pêche ; les MISE des Deux-Sèvres (2) et de la Charente-Maritime (1) ; la DDE des Deux-Sèvres ; la DDAF de Vendée ; la Direction des Affaires Maritimes de Charente-Maritime.

**· La CLE du SAGE du Lay**

La CLE du SAGE du Lay comporte 52 membres. Sa composition a été arrêtée le 09-12-1997 :

- le collège des élus comprend 26 membres : 1 représentant pour le Conseil Régional des Pays de la Loire ; 2 représentants du Conseil Général de Vendée ; 6 représentants des Communautés de Communes locales (du Pays de Sainte-Hermine, du Pays de l'Hermenault, des deux Lays, du Pays Yonnais, du Pays Moutierois et du Pays Mareuillais) ; 13 maires désignés par l'Union Amicale des Maires de Vendée ; 1 représentant du Syndicat Mixte du Parc Interrégional du Marais Poitevin ; 2 représentants des syndicats d'AEP (Syndicat des sources de l'Arkanson ; Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau potable de la Plaine de Luçon) ; 1 représentant du Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Smagne ;

- le collège des usagers comporte 13 membres : 1 représentant de la profession agricole, à travers la Chambre d'Agriculture ; 1 représentant de la profession conchylicole (Section Régionale de la Conchyliculture Ré Centre-Ouest) ; 1 représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie ; 1 représentant de la Chambre de Métiers ; 1 représentant du Comité Départemental du Tourisme ; 1 représentant de l'Union Régionale des Industries de Carrières et Matériaux de Construction des Pays de la Loire ; 1 représentant des syndicats de marais du bassin versant du Lay, à travers l'Association Syndicale de la Vallée du Lay, qui réunit ceux-ci ; 1 représentant de l'Association « Les Vallées du Moyen Lay » ; 2 représentants des pêcheurs et des chasseurs (Fédération de Vendée pour la Pêche et la Protection du milieu aquatique, Fédération départementale des chasseurs) ; 2 représentants des associations de protection de l'environnement (Fédération Régionale des Associations de Protection de l'Environnement des Pays de la Loire ; Association pour la Sauvegarde de la Nature et de l'Environnement de la Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-Sur-Mer) ; 1 représentant de l'Union Départementale des Associations Familiales.

- le collège de l'Etat comprend 13 membres, représentant : les 2 préfets (préfet coordonnateur de bassin et préfet de Vendée) ; l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ; la DIREN des Pays de la Loire ; la DRIRE des Pays de la Loire ; la Délégation régionale du Conseil Supérieur de la Pêche ; la DDAF ; la DDE ; la DDASS ; les Services Vétérinaires ; le Service Maritime de la DDE ; la Direction Départementale des Affaires Maritimes ; l'IFREMER.

· *La CLE du SAGE de Vendée*

La CLE du SAGE de Vendée comporte 40 membres. Sa composition a été arrêtée le 02-12-1997 :

- le collège des élus comprend 20 membres : 2 représentants des deux Conseils Régionaux (1 pour Poitou-Charentes et 1 pour les Pays de la Loire); 3 représentants des deux Conseils Généraux (2 pour la Vendée et 1 pour les Deux-Sèvres); 3 représentants des structures intercommunales (District du Pays de la Chataigneraie, District de Fontenay-le-Comte, Communauté de communes de Vendée, Sèvre, Autize); 10 maires (8 pour la Vendée et 2 pour les Deux-Sèvres) désignés par les associations départementales des maires concernées ; 2 représentants des syndicats d'AEP (Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable ; Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent);

- le collège des usagers comporte 10 membres : 2 représentants de la profession agricole, à travers leurs Chambres d'Agriculture (1 pour la Vendée et 1 pour les Deux-Sèvres) ; 1 représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Vendée ; 1 représentant de la Chambre de Métiers de Vendée ; 1 représentant de l'Union Régionale des Industries de Carrières et Matériaux de Construction des Pays de la Loire ; 1 représentant des syndicats de marais mouillés, à travers l'Union des Marais Mouillés de la Venise Verte ; 1 représentant du Nautisme Fontenay-Mervent ; 1 représentant de la Fédération de Vendée pour la Pêche et la Protection du milieu aquatique ; 2 représentants des consommateurs (Association Vendéenne pour la Qualité de la Vie ; Amicale Vendée-Mère et barrages de Mervent).

- le collège de l'Etat comprend 10 membres, représentant : les 3 préfets (préfet coordonnateur de bassin, préfets des 2 départements des Deux-Sèvres et de la Vendée) ; l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ; la DIREN des Pays de la Loire ; la DRIRE des Pays de la Loire ; la Délégation régionale du Conseil Supérieur de la Pêche ; la DDAF de Vendée ; la MISE des Deux-Sèvres ; la DDASS de Vendée

*Cas N°5*

*SAGE de la Vilaine*

*Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à fin 2000.*

*Il permet d'analyser comment une planification participative peut être conduite à l'échelle d'un très vaste bassin.*

## **I. – Présentation du bassin versant de la Vilaine**

### **1 – Caractéristiques physiques et biologiques**

\* La Vilaine est le plus long fleuve côtier de l'ouest de la France (220 km). Son régime extrêmement irrégulier a été pendant longtemps un frein au développement économique, en particulier pour la région de Redon ceinturée de marais. La situation a été particulièrement catastrophique en 1881 et en 1936, du fait de graves inondations liées à la conjonction de fortes crues et de grandes marées, ainsi qu'en 1995 et en 2000. Par ailleurs, le bassin versant est situé dans le Massif Armoricain, sur une zone schisteuse où les aquifères sont quasiment inexistantes, ce qui implique une utilisation d'eaux de surface pour l'alimentation en eau potable.

\* Plusieurs aménagements hydrauliques ont été réalisés dans le bassin pour tenter de limiter ces contraintes :

- pour lutter contre les inondations, un barrage important a été aménagé à la fin des années 60, le barrage estuarien d'Arzal (près de La Roche-Bernard). Mis en service en 1970, ce barrage, d'une capacité de plus de 50 millions de m<sup>3</sup>, permet d'isoler le bassin inférieur de la mer et d'empêcher la remontée d'eau salée dans la Vilaine. D'autres objectifs lui ont été conférés ultérieurement, notamment l'alimentation en eau potable de la Bretagne sud (cf II.-1.).

- toute une série d'aménagements hydrauliques ont par ailleurs été construits à l'amont, principalement à des fins d'AEP :

- une partie entre dans le cadre des aménagements hydrauliques réalisés progressivement par la ville de Rennes à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour assurer son alimentation en eau potable. On distingue quatre ensembles appelés Rennes I, II, III et IV : les ensembles les plus anciens de Rennes I et Rennes II assurent des prélèvements en eau dans le bassin du Couesnon et leur transfert vers la ville de Rennes ; un barrage a ensuite été construit en 1963 sur le bassin de la Rance (Rennes III), puis deux autres barrages, celui de la Chèze (14,5 millions de m<sup>3</sup>, dont 12,5 utilisables) et celui du Canut nord (300 000 m<sup>3</sup>)<sup>49</sup> mis en service en 1976 (Rennes IV) ; ce dernier ensemble a été complété par une prise d'eau sur le Meu à Mordelles.

- trois autres barrages aménagés autour de Vitré, sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, dans le cadre d'un programme global étudié en 1972 et mis en œuvre à partir de 1975 :

- . le barrage de La Valière (5,6 millions de m<sup>3</sup>, dont 5,1 utilisables), construit sur le ruisseau de La Valière et mis en eau en 1978 : le règlement d'eau de cet ouvrage, publié par arrêté préfectoral lors de sa mise en service en 1979, affecte à cette retenue trois objectifs – l'alimentation en eau potable, le soutien d'étiage et l'écrêtement des crues ; un volume utilisable pour l'irrigation est également autorisé.

- . le barrage de la Chapelle Erbrée (8 millions de m<sup>3</sup>, dont 6,5 utilisables), aménagé sur la Vilaine en amont de Vitré et mis en eau en 1982 : cette retenue est destinée au soutien d'étiage et à l'écrêtement des crues ; l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique de travaux pris en 1980 sert de règlement d'eau, mais ne précise que le débit réservé.

<sup>49</sup>. La retenue du Canut nord est une petite retenue se déversant par une conduite gravitaire dans la retenue de la Chèze et permettant d'étendre le bassin d'alimentation de cette réserve.



. le barrage de Villaumur sur la Cantache (7 millions de m<sup>3</sup>, dont 6,3 utilisables), aménagé sur la Cantache, ruisseau rejoignant la Vilaine en aval de Vitré, et mis en eau en 1995 : le règlement d'eau publié à la création du barrage affecte l'utilisation de celui-ci à l'alimentation en eau potable, au soutien d'étiage et à l'écrêtement des crues ; un prélèvement pour l'irrigation est également prévu.

Toutefois, plusieurs de ces réserves souffrent de difficultés de remplissage qui ne permettent pas de les utiliser pour le soutien d'étiage. En outre, certains des aménagements hydrauliques réalisés présentent des problèmes de qualité d'eau tels qu'ils ne peuvent être utilisés pour l'AEP : ainsi, le barrage de Villaumur n'a pas reçu l'autorisation de potabilisation par le Conseil Supérieur d'Hygiène du fait de taux en nitrates trop élevés.

- on peut encore citer deux autres retenues : la retenue de Bosméléac (2,6 millions de m<sup>3</sup>), construite dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle en amont de l'Oust dans le département des Côtes d'Armor, lors des travaux du canal de Nantes à Brest ; le Lac au Duc (3,7 millions de m<sup>3</sup>), étang ancien dont la première forme remonte au XV<sup>e</sup> siècle. En outre, parmi les autres aménagements importants réalisés dans le bassin de la Vilaine, il ne faut pas oublier le Canal d'Ille-et-Rance, qui réunit la Vilaine à la mer, au niveau de Rennes.

\* Enfin, depuis toujours, la région de la Vilaine est réputée pour la beauté et la variété de ses paysages (falaises rocheuses, cluses, marais). Le bassin comporte plusieurs milieux humides remarquables : marais de Redon, marais côtiers et anciennes gravières de Rennes à Bruz ; forte densité d'étangs en Ille-et-Vilaine. Enfin, sur le plan piscicole, bien que classé majoritairement en deuxième catégorie – certains affluents de l'Oust font exception – le bassin de la Vilaine présente un intérêt certain : en particulier, la Vilaine et l'Oust sont des axes de circulation de l'anguille et de la lamproie marine, et potentiellement du saumon atlantique.

## **2. - Caractéristiques socio-économiques**

### **· Population et activités**

Le bassin versant de la Vilaine présente un pôle urbain important avec l'agglomération rennaise qui compte environ 300 000 habitants, et plusieurs villes moyennes (de 10 à 15 000 habitants).

L'agriculture est l'activité économique la plus importante du bassin : il s'agit principalement d'un élevage intensif (élevage bovin, laitier et hors-sol), qui s'accompagne d'une forte activité agro-alimentaire.

### **· Usages de la ressource en eau**

*- des prélèvements essentiellement destinés à l'alimentation en eau potable :*

Les prélèvements pour l'alimentation en eau potable représentent plus de 60 millions de m<sup>3</sup>, dont plus de 70% proviennent des eaux de surface ; en comparaison avec cet usage, les autres prélèvements en eau effectués sur le bassin sont modérés (environ 10 millions de m<sup>3</sup> pour les industries et près de 5 millions de m<sup>3</sup> pour l'irrigation).

L'usine du Drézet à Férel (à l'embouchure de la Vilaine), mise en service en 1972 et alimentée par le barrage d'Arzal, constitue la plus importante source d'eau potable du bassin : avec plus de 15 millions de m<sup>3</sup> d'eau produits, elle couvre environ un quart des besoins du bassin ; elle alimente en effet en eau plus d'un million d'habitants, depuis Saint-Nazaire et la presqu'île guérandaise jusqu'à la région vannetaise et à la presqu'île de Rhuys. Cette usine est gérée par l'Institution d'Aménagement de la Vilaine et exploitée par la Saur-Cise.

C'est l'Ille-et-Vilaine avec l'agglomération de Rennes qui représente environ les volumes distribués les plus importants (les deux tiers) ; plus d'un tiers des besoins en eau de ce département sont assurés par des importations d'eau provenant essentiellement du bassin du Couesnon (Rennes II surtout) et du bassin de la Rance (Rennes III).

*- les activités de loisirs liées à l'eau :*

Il s'agit de la pêche, mais aussi des activités récréatives nautiques (la baignade, la navigation de loisir - essentiellement le canoë-kayak - et la navigation de plaisance sont très développées sur la Vilaine, entre Rennes et Arzal, ainsi que sur l'Oust).

*- le cas de l'estuaire de la Vilaine :*

L'estuaire de la Vilaine est à la fois un écosystème remarquable et une zone faisant l'objet d'usages multiples :

- conchyliculture, avec la production de moules de bouchots au centre (Tréhiguiet) et la production d'huîtres au nord-ouest (Pénerf) et au sud ;
- pêche : pêche du naissain de coques de mi-septembre à mi-avril ; pêche de civelles ; pêches diverses (crevettes, seiches, crabes...) ; à côté de ces activités de pêche professionnelle existe une activité de loisir de pêche à pied.
- navigation sur la Vilaine et sur la côte atlantique, principalement pour la plaisance.

### **3. - Caractéristiques institutionnelles et juridiques**

La majeure partie du réseau hydrographique est non domaniale ; l'aval de la Vilaine et l'Oust appartiennent toutefois au domaine public fluvial.

L'ensemble du bassin versant est inscrit en zone vulnérable et en zone sensible ; en outre, le bassin amont de la Vilaine jusqu'à sa confluence avec l'Oust est inscrit en zone de répartition des eaux (décret du 29 avril 1994).

## **II. - Emergence du projet de SAGE de la Vilaine**

### **1. – Contexte d'émergence du projet de SAGE**

Le projet de SAGE de la Vilaine naît dans un contexte caractérisé par :

- des tensions croissantes à propos de la gestion de la ressource en eau ;
- un contexte socio-institutionnel favorable.

#### **· des tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau**

\* *Deux grands types de problèmes* engendrent depuis plus d'une décennie des tensions croissantes dans le bassin de la Vilaine :

*- la dégradation de la qualité des eaux de surface vis-à-vis de l'enjeu crucial de l'alimentation en eau potable*

Dans cette région d'agriculture intensive, le problème essentiel porte sur la pollution diffuse de l'eau par les nitrates et par les pesticides, en concentration très élevée et en augmentation importante, notamment sur l'Oust. La pollution par les matières organiques et par les produits phosphorés est également importante ; par ailleurs, les risques d'eutrophisation sont accentués par la morphologie de la Vilaine qui est constituée d'une succession de biefs.

Dès 1993, l'association « Eau et Rivière de Bretagne » a déposé une plainte auprès de la Cour de Justice des Commissions Européennes pour non application de la Directive « Eau Potable » de 1975, qui prévoit que des plans de gestion soient mis en place lorsque la norme de 50 mg/l de nitrates ne peut pas être respectée. A la suite d'une expertise, 39 sites ont été recensés comme faisant l'objet d'une plainte motivée et comme étant donc susceptibles d'entraîner une condamnation de la France (amendes journalières).

L'amélioration de la qualité de l'eau est primordiale vis-à-vis de l'alimentation en eau potable, qui repose dans cette région sur des prélèvements dans les eaux de surface, notamment de celle de l'agglomération de Rennes, qui est en augmentation croissante (cf difficultés d'utilisation des barrages aménagés en Ile-et-Vilaine) ; dans le Morbihan, les vallées de l'Oust et de l'Aff souffrent aussi de problèmes de qualité importants.

Notons par ailleurs que la mauvaise qualité bactériologique de l'eau nuit à la baignade et la navigation de loisir, voire l'interdit, comme en amont de Rennes.

#### *- les risques d'inondations*

La Vilaine est soumise à des crues et à des inondations parfois dévastatrices, notamment dans la Basse Vilaine.

Les problèmes sont accrus par une carence en matière d'annonce de risques d'inondations et par un manque d'application des Plans de Prévention des Risques (PPR) ; par ailleurs, si un certain nombre d'aménagements jouent un rôle important dans la protection contre les risques d'inondations, soit par écrêtement des crues (barrages aménagés en amont de Rennes autour de Vitré, ouvrages de protection de la ville de Rennes), soit par arrêt de l'effet des marées (barrage d'Arzal), ils ne permettent pas de limiter suffisamment ces risques.

\* A côté de ces deux grands problèmes, *plusieurs autres problèmes sont sources de tensions* :

- *les conflits d'usage dans l'estuaire de la Vilaine*

Les transformations importantes du milieu liées à l'aménagement du barrage d'Arzal et le développement de nouveaux usages sont à l'origine de nombreux problèmes et de multiples conflits entre les acteurs locaux. En effet, la construction d'une digue insubmersible bloquant l'onde de marée à 12 km de l'estuaire a eu pour conséquence un envasement important par réduction du volume oscillant ; ce problème a été cependant fortement amplifié et accéléré par l'utilisation de la réserve d'eau pour l'alimentation en eau potable au lieu de sa restitution dans l'estuaire.

Cet envasement a pénalisé directement la profession mytilicole (zone de Tréhiguier), les producteurs étant contraints de déplacer leurs sites d'exploitation ; puis, de proche en proche, c'est tout l'équilibre des usages dans ce territoire qui a été remis en cause, d'autant plus que dans le même temps une pression accrue s'est exercée pour occuper et exploiter le milieu estuarien. Des concurrences marquées s'exercent ainsi entre mytiliculteurs, conchyliculteurs, et pêcheurs ; des conflits existent aussi entre conchyliculteurs et acteurs du tourisme et des loisirs, bien que cela soit plus nuancé, la conchyliculture étant vue tantôt comme un atout touristique tantôt comme une activité concurrentielle aux activités de tourisme et de loisirs.

Le plan d'eau aménagé à l'amont du barrage et utilisé pour la production d'eau potable a par ailleurs représenté un attrait croissant pour les activités touristiques et les loisirs, qui s'est notamment traduit par une forte augmentation de la navigation de plaisance et par une demande sans cesse accrue pour une ouverture plus fréquente de l'écluse d'Arzal ; or, il importe au contraire de limiter celle-ci pour freiner l'intrusion de l'eau salée dans une réserve d'eau destinée à la production d'eau potable, d'où une nouvelle forme de concurrence et de conflit.

En outre, la construction du barrage a empêché la migration des civelles vers l'amont du bassin et le plan d'eau libre situé à l'aval du barrage est devenu de fait un piège pour cette espèce, et donc un lieu fortement convoité par les pêcheurs tant professionnels qu'amateurs, du fait de la forte valeur marchande de cette ressource.

A côté de ces conflits d'usage, des mortalités massives de poissons et d'organismes benthiques ont été observées au cours de l'été 1982 ; des phénomènes d'eaux colorées relevés à la même époque ont confirmé une désoxygénation du milieu et le développement de phytoplancton toxique. Si les pêcheurs ont clairement accusé les lâchés d'eau du barrage d'Arzal d'être responsables de cette situation, les nombreuses études scientifiques réalisées ont donné lieu à de multiples controverses sur l'impact réel de ces lâchés d'eau. Malgré la mise en place d'un suivi régulier, le banc de naissain de coques a connu à nouveau des mortalités inexplicables pendant deux années consécutives, en septembre 1997 et en septembre 1998.

Tous ces problèmes et ces conflits sont accentués par le fait qu'il n'existe pas de règlement « officiel » de gestion des eaux pour l'ouvrage d'Arzal.

Enfin, comme tout le reste du bassin, l'estuaire souffre de problèmes de qualité des eaux de surface.

- *des étiages sévères qui nuisent aussi à l'alimentation en eau potable* : si l'accent est souvent mis sur les crues de la Vilaine, la faiblesse des débits en période d'étiage est un problème important qui nuit à l'alimentation en eau potable, puisque celle-ci repose sur des prélèvements en eau de surface, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif (moindre dilution), ainsi qu'à plusieurs autres usages, comme la navigation de plaisance ou l'irrigation, ou encore à la vie aquatique.

- *une réduction et une dégradation des milieux humides*, du fait de l'intensification des pratiques agricoles, de l'aménagement des cours d'eau (recalibrage) et de la création de plans d'eau ; des boisements ; des remblaiements ponctuels et de l'aménagement d'infrastructures routières. Ces zones humides sont par ailleurs altérées par la mauvaise qualité de l'eau et par des variations de niveaux d'eau non compatibles avec les exigences biologiques pour les espèces piscicoles et l'avifaune...

- *des exigences croissantes en matière de navigation et d'activités de loisirs nautiques, conditionnées* outre par l'amélioration de la qualité bactériologique de l'eau et par une meilleure gestion des niveaux d'eau, par un meilleur aménagement des cours d'eau pour cet usage (continuité de la navigation dans le lit de la rivière et sur les berges pour les passages à terre ; développement de l'information et mise en place de structures d'accueil).

#### · **un contexte d'action favorable**

\* *Trois acteurs locaux importants fortement impliqués dans la gestion de l'eau*

- *L'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV)*

Créée en 1961 pour conduire un grand projet d'aménagement hydraulique de la Vilaine aval visant à accompagner un important projet de développement rural dans cette zone en voie de désertification, l'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV) regroupe les trois départements d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et de la Loire-Atlantique ; elle représente le plus important maître d'ouvrage du bassin.

La création de cette Institution est l'aboutissement d'un processus de concertation amorcé à Redon en 1936, à la suite des inondations catastrophiques survenues dans cette région en 1931 et en 1936. Une «Conférence Interdépartementale », association composée d'élus des trois départements concernés, se tient ainsi à Redon de 1936 à 1961 ; elle permet la mise au point d'un vaste programme de travaux d'hydraulique visant à :

- . l'aménagement d'un barrage estuarien permettant de lutter contre les risques d'inondations (il s'agit d'éviter notamment la conjugaison entre les crues et les marées en empêchant la remontée des marées) ;

- . des travaux hydrauliques permettant la navigation (remontée des caboteurs de l'embouchure jusqu'à Redon), dans la perspective de la création d'une usine sidérurgique à Redon ;

- . l'aménagement de 10 000 ha de marais permettant leur mise en culture et le développement agricole de la région.

L'existence d'une entité administrative dotée de l'autonomie juridique et financière étant nécessaire pour assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux, l'association se transforme en

Institution interdépartemenale, établissement public administratif, dont le territoire de compétences porte en théorie sur l'ensemble du bassin versant de la Vilaine.

Dans les faits, seul l'objectif de protection contre les risques d'inondations demeure, les projets de développement industriel et agricole restant sans suite ; la création de l'IAV permet ainsi l'aménagement du barrage d'Arzal, mis en service en 1970. Il importe de noter que si le barrage d'Arzal a fait l'objet d'une Déclaration d'Utilité Publique, il n'existe pas de règlement de gestion des eaux pour l'ouvrage.

De nouveaux objectifs apparaissent par contre, du fait de l'augmentation des besoins en eau potable, puis des demandes touristiques. En particulier, l'utilisation du plan d'eau douce créé à l'amont du barrage comme réserve d'appoint en période estivale pour la fourniture d'eau potable à la Bretagne sud est rapidement proposée : la construction de l'usine de production d'eau du Drézet à Férel en 1971, alimentée par ce plan d'eau, permet ainsi de distribuer de l'eau potable aux trois départements d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et de la Loire-Atlantique ; l'usine est en fait sollicitée en permanence pour fournir de l'eau potable à la Bretagne sud, la dépendance des collectivités étant variable selon l'importance et la qualité de leurs ressources propres en eau potable.

Par ailleurs, l'attrait touristique du plan d'eau entraîne une fréquentation accrue, notamment sur le plan de la navigation de plaisance. En 1989, le Service des Voies Navigables, transféré à la Région Bretagne à la suite des lois de décentralisation de 1982, est d'ailleurs confié à l'IAV.

Progressivement, l'Institution d'Aménagement de la Vilaine voit ainsi sa vocation d'aménageur passer à celle de gestionnaire (gestion du barrage d'Arzal et des voies navigables) et apparaît comme interlocuteur capable de porter des actions de gestion intégrée ; dans les faits, elle intervient cependant principalement dans la partie avale du bassin, là où les problèmes sont les plus aigus et nécessitent une coopération interdépartementale.

*- le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine et la Ville de Rennes*

Ces deux collectivités territoriales sont, on l'a vu, fortement impliquées dans les aménagements hydrauliques d'amont concernant le département d'Ille-et-Vilaine et l'alimentation en eau potable de la ville de Rennes.

*\* Plusieurs actions visant à améliorer la gestion de la ressource en eau*

*- une première tentative avortée d'organisation à l'échelle du bassin versant*

Dans les années 1990, un projet de gestion globale du bassin versant de la Vilaine proposé par le Préfet pour résoudre les problèmes de qualité des eaux de surface ne parvient pas à voir le jour, en particulier du fait des réticences de l'Ille-et-Vilaine vis-à-vis d'une action supra-départementale.

En fait, c'est la Préfecture de Région qui a à plusieurs reprises pris l'initiative d'organiser des réunions de concertation entre les élus à l'échelle de l'ensemble du bassin, en particulier :

- . lors des inondations catastrophiques de 1988
- . lors des sécheresses de 1989 – 90 – 91.

- *Le programme « Bretagne Eau Pure »*

Il s'agit d'un programme de la Région Bretagne visant à favoriser la mise en place d'actions incitatives d'amélioration de la qualité de l'eau dans de petits bassins versants (quelques centaines de km<sup>2</sup>) particulièrement sensibles, ceux-ci étant considérés comme des zones-pilotes où peuvent émerger de nouvelles pratiques susceptibles de se diffuser à l'ensemble du territoire.

Ce programme, qui a démarré en 1990 concerne 19 bassins à l'échelle de la région et 3 bassins à l'intérieur du périmètre du SAGE : Yvel-Hyvet et Miny (porté par l'association Yvel-Hyvet) ; Chèze-Canut (porté par la Ville de Rennes) et Haute-Vilaine (porté par le Symeval).

- *Un nouveau projet d'aménagement de barrage pour l'alimentation en eau potable de la ville de Rennes*

Sous l'impulsion de la ville de Rennes qui voit sa demande en eau potable s'accroître, un nouveau projet d'aménagement de barrage émerge au début des années 90, qui rencontre toutefois de fortes controverses sur le choix de la maîtrise d'ouvrage et sur celui d'un site possible d'implantation (Emerit, 2001 ; Allain, Emerit, *à paraître*).

- *Plusieurs actions visant à régler les problèmes et les conflits d'usage de l'estuaire*

Plusieurs actions ont été menées pour tenter de résoudre les nombreux conflits d'usage consécutifs à l'aménagement du barrage d'Arzal (Clément O., Brugière Y., 1992) :

- . indemnisation en 1977 des mytiliculteurs contraints de déplacer leurs sites d'exploitation ;

- . réalisation de nombreuses études scientifiques, suites aux mortalités massives de poissons et d'organismes benthiques observées au cours de l'été 1982 ; puis, organisation de premières structures de concertation entre les acteurs locaux, à la suite d'une demande de suivi de la Vilaine, formulée conjointement par les pêcheurs et par les scientifiques, avec la mise en place d'une commission quadripartite (élus locaux, professionnels de la pêche, administrations et scientifiques), ainsi qu'à la création d'une Association halieutique du Mor-Bras, chargée de réaliser des études s'inscrivant dans un programme pluriannuel (1984-1988).

- . afin de réduire en partie les effets des intrusions de l'eau salée dans le plan d'eau aménagé à l'amont du barrage lié à une ouverture plus fréquente de l'écluse d'Arzal, un dispositif à siphons permettant la reprise des lentilles d'eau salée dans le plan d'eau et leur évacuation vers l'aval du barrage a été installé en 1990 ;

- . réglementation de la pêche de civelles par les Affaires Maritimes avec une limitation administrative de la pêche amateur dans cette zone et l'instauration d'un règlement sévère pour la pratique professionnelle dans le plan d'eau situé à l'aval du barrage.

## **2. - Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE**

### **· Initiation du projet de SAGE**

*\* Un SAGE initié par un représentant de l'Etat*

C'est à la suite de la promulgation de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et lors de l'élaboration du SDAGE Loire-Bretagne que naît l'idée de faire un SAGE sur le bassin versant de la Vilaine, à l'initiative du DIREN de Bretagne de l'époque ; concrètement, c'est lui qui effectue la demande d'un lancement de projet de SAGE auprès du Préfet de Région (l'instruction du SAGE démarre dès 1993). Le DIREN réitère ainsi en quelque sorte l'initiative prise par cet acteur de l'Etat peu de temps auparavant pour lancer un projet de gestion globale à l'échelle du bassin. Tout se passe donc comme si l'Etat était la seule autorité susceptible d'impulser un traitement des problèmes dans un territoire aussi vaste, à cheval sur plusieurs départements et deux régions.

*\* Arguments employés pour justifier le projet*

C'est clairement le problème de la qualité de l'eau vis-à-vis de l'AEP qui est mis en avant et ainsi que celui des inondations, la DIREN cherchant à persuader les acteurs locaux de l'interdépendance des problèmes à l'échelle du bassin et de la nécessité de travailler ensemble à cette échelle.

### **· Organisation de la mobilisation collective**

La phase d'instruction du SAGE proprement dite s'étend sur cinq ans. Cette lenteur s'explique :

- d'une part, par une émergence du SAGE au cours même de la réalisation du SDAGE et par des débats importants sur la taille du périmètre, puis sur sa délimitation ; le périmètre fait ainsi l'objet de deux arrêtés interpréfectoraux, un premier en 1993 et un second en 1995 (cf 3-);

- d'autre part, par la difficulté à convaincre les élus locaux et les préfets de l'intérêt du projet et à trouver un montage politique satisfaisant du point de vue du choix de la structure porteuse et de la présidence de la CLE (cf 3-) ; celle-ci ne voit ainsi le jour qu'en 1997.

En fait, pendant plusieurs années, l'idée de réaliser un SAGE Vilaine ne repose que sur la conviction personnelle du DIREN de Bretagne, et sur les démarches qu'il entreprend auprès des différents acteurs locaux du bassin pour essayer de persuader ceux-ci. Il s'agit donc d'une *voie de mobilisation essentiellement politique*.

Les seuls acteurs locaux réellement convaincus précocement de l'intérêt de réaliser un SAGE sur l'ensemble du bassin de la Vilaine sont :

- deux acteurs-clé de l'amont : la Ville de Rennes d'une part, notamment dans la personne de l'adjoint au maire, Conseiller à l'Eau et à l'Assainissement à la Ville de Rennes et Vice-Président du District de Rennes, du fait de la forte demande en eau potable de l'agglomération ; le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine d'autre part, notamment dans la personne de son président, convaincu de l'interdépendance des problèmes entre l'amont et l'aval. Il existe toutefois un désaccord sur le plan politique entre la Ville de Rennes et le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine.



- l'IAV, à travers les actions de gestion intégrée qu'elle mène déjà à l'aval du bassin ;
- le Préfet de Région.

C'est seulement après 1995 que la situation se débloque vraiment, notamment parce que les crues catastrophiques qui ont lieu dans la région de Redon cette année-là accélèrent la prise de conscience des élus locaux.

Les relations interpersonnelles du DIREN de Bretagne alors en poste jouent de façon décisive pendant toute cette période:

- tout d'abord, pour organiser une première concertation entre les acteurs d'amont et ceux d'aval : en effet, il connaît bien l'IAV pour avoir travaillé auparavant au Conseil Général de Loire-Atlantique ;
- ensuite, pour convaincre M. Pierre Méhaignerie d'assurer la présidence de la CLE et la Ville de Rennes d'accepter cette possibilité.

Notons que l'étude de synthèse commanditée en 1993-1994 par la DIREN de Bretagne au bureau d'études «Ouest-Aménagement » ne semble pas avoir joué de rôle particulier dans l'émergence du SAGE ; cette étude a d'ailleurs été jugée d'un intérêt « très moyen » par plusieurs membres de la DIREN.

#### · **Craintes, oppositions et controverses**

Du fait de l'étendue de ce bassin (plus de 10 000 km<sup>2</sup>), la question se pose toutefois d'emblée de savoir si celui-ci ne relève pas plutôt d'un SDAGE, solution à laquelle plusieurs acteurs locaux, et notamment l'Institution d'Aménagement de la Vilaine, sont favorables, et s'il n'est pas préférable de procéder à des découpages géographiques plus fins pour traiter les problèmes.

Ainsi, les débats sur l'intérêt d'un SAGE Vilaine vont de pair avec ceux portant sur la pertinence du territoire du SDAGE Loire-Bretagne et avec ceux envisageant l'idée d'un SDAGE Bretagne.

En fait, la nécessité de traiter les problèmes à l'échelle du bassin est loin de faire l'unanimité :

- le Morbihan, alimenté par l'affluent principal de la Vilaine, l'Oust, ne se sent pas concerné par les problèmes de la Vilaine (et ce d'autant plus que le bassin de la Vilaine est classé en zone de répartition des eaux jusqu'à sa confluence avec l'Oust seulement) ;
- le Département des Côtes d'Armor préfère plutôt se démarquer de l'Ille-et-Vilaine, car il alimente déjà largement l'agglomération rennaise en eau (captage au fil de l'eau sur le Meu à Mortelles et surtout prélèvements d'eau importants dans le bassin de la Rance) et ne voit pas d'un œil très favorable les nouveaux projets d'aménagement de barrage poussés par les Rennais (l'un des sites envisagés concerne le Meu et est localisé dans une zone d'élevage intensif, où les problèmes de pollution par les nitrates sont importants), craignant l'imposition de contraintes importantes à la profession agricole.

A un moment donné, trois périmètres de SAGE sont même évoqués, portant sur la Vilaine, sur l'Oust et sur le Meu.

### **3 – Cadrage du projet de SAGE**

#### **· Délimitation du périmètre**

##### *\* Modalités de délimitation du périmètre*

Un premier projet de périmètre est proposé en 1993 par la DIREN de Bretagne, qui porte sur *l'ensemble du bassin versant de la Vilaine*, y compris ceux de ses affluents (et notamment celui de l'Oust). Ce projet est soumis à l'avis des collectivités locales concernées : les deux Conseils Régionaux de Bretagne et des Pays de la Loire ; les Conseils Généraux des 6 départements d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan, des Côtes d'Armor, de Loire-Atlantique, de Mayenne et du Maine-et-Loire et l'ensemble des 492 communes du projet.

Bien que ce projet soit adopté, il est révisé en 1994 suite aux préconisations de la commission géographique de Bretagne travaillant alors à l'élaboration du SDAGE Loire-Bretagne : celle-ci demande en effet que le périmètre soit élargi à l'estuaire, du fait des conflits d'usage existants dans cette zone, et de manière à faire en sorte que le SAGE prenne en considération les problèmes littoraux. Un second projet est alors élaboré en incluant *l'ensemble du territoire estuarien* (680 km<sup>2</sup>), c'est-à-dire les trois sous-bassins versants des cours d'eau côtiers se jetant dans la Baie de la Vilaine (Pénerf, Tohon-Billiers, Mès) et les rives estuariennes de la Vilaine (en aval du barrage d'Arzal), soit 34 communes concernées (26 dans le Morbihan et 8 en Loire-Atlantique) ; par rapport au projet initial, le territoire situé entre la Pointe du Castelli en Loire-Atlantique et la Pointe de Penvins en Morbihan est rajouté, soit 23 communes supplémentaires (16 dans le Morbihan et 7 en Loire-Atlantique). Le nouveau périmètre proposé fait l'objet d'une seconde consultation au cours du printemps et de l'été 1994, à l'issue de laquelle un avis favorable est émis par le Comité de Bassin le 30 juin 1994 et un arrêté interpréfectoral pris le 3 juillet 1995. Ainsi, le périmètre définitif du SAGE peut-il être vu comme découlant du SDAGE Loire-Bretagne.

##### *\* Analyse du périmètre*

*Si ce périmètre offre une bonne cohérence physique, il présente indéniablement l'inconvénient de couvrir une surface gigantesque (11 000 km<sup>2</sup> environ), rendant difficile l'organisation des échanges entre acteurs locaux.*

*En outre, malgré sa taille, le périmètre ne permet pas d'appréhender correctement tous les problèmes, du fait des interrelations importantes du bassin versant de la Vilaine avec d'autres bassins versants :*

- relations avec le bassin versant de la Rance, à travers le Canal d'Ille-et-Rance et les prélèvements en eau potable de Rennes III.
- relations avec le bassin versant du Couesnon, à travers les prélèvements en eau potable de Rennes II.

Enfin, une difficulté essentielle à l'échelle d'un tel périmètre est de parvenir à trouver une structure porteuse et un président susceptible d'être reconnu par tous.

#### **· Etablissement d'une CLE fonctionnelle**

##### *\* Une CLE resserrée ne permettant pas une représentation directe*

La composition de la CLE et la désignation de ses membres ont fait l'objet d'un arrêté du Préfet d'Ille et Vilaine 6 mars 1997.

La CLE comporte 60 membres, soit

- 30 membres dans le collège des élus : 3 représentants des 2 Conseils Régionaux (2 pour la Bretagne, 1 Pays de la Loire) ; 12 représentants des 6 Conseils Généraux (3 pour l'Ille-et-Vilaine, 3 pour le Morbihan, 2 pour les Côtes d'Armor, 2 pour la Loire-Atlantique, 1 pour la Mayenne, 1 pour le Maine-et-Loire), ; 14 membres désignés par l'association départementales des maires d'Ille-et-Vilaine (6 pour l'Ille-et-Vilaine, 4 pour le Morbihan, 2 pour les Côtes d'Armor, 2 pour la Loire-Atlantique) ; 1 pour l'Institution Interdépartementale d'Aménagement de la Vilaine ;

- 15 représentants des usagers : 3 représentants de la profession agricole, à travers leurs organismes professionnels ou économique (Chambre d'Agriculture d'Ille-et-Vilaine, Chambre Régionale d'Agriculture des Pays de la Loire, Confédération des Coopératives Agricoles de l'Ouest de la France) ; 2 représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie (Ille-et-Vilaine et Côtes d'Armor) ; 1 représentant de l'Union Patronale Interprofessionnelle de Bretagne ; 1 représentant des conchyliculteurs ou pêcheurs professionnels ; 1 représentant du Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement ; 1 représentant des propriétaires riverains (Syndicat de la propriété rurale d'Ille-et-Vilaine) ; 1 représentant de la ligue régionale de canoë-kayak de Bretagne ; 2 représentants des associations de pêche et de pisciculture, à travers les deux Unions Régionales des Fédérations Départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique concernées (1 pour les régions Pays de la Loire – Centre – Poitou-Charentes et 1 pour les régions Bretagne, Maine Normandie) ; 2 représentants des associations de protection de la nature (Association « Eau et Rivières de Bretagne », Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne) ; 1 représentant de l'Union Fédérale des Consommateurs d'Ille-et-Vilaine ;

- 15 représentants de l'Etat et de ses établissements publics : 9 Préfets (le Préfet coordonnateur de bassin, les 2 Préfets de région, les 6 Préfets de département) ; la Délégation Régionale du Conseil Supérieur de la Pêche ; l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ; 2 responsables du pôle de compétence eau (1 pour l'Ille-et-Vilaine et 1 pour le Morbihan) ; 2 scientifiques (1 ingénieur de Géo-Sciences et 1 chargé de recherche de l'INRA).

La taille relativement limitée de la CLE comparativement à l'étendue du périmètre (60 membres pour 11 000 km<sup>2</sup>) fait que *de nombreuses structures ne sont représentées que par leur niveau d'organisation le plus élevé ou le plus fédératif ou au contraire par un niveau d'organisation départemental au détriment des autres (un poids important est ainsi accordé à l'Ille-et-Vilaine) :*

- dans le collège de l'Etat, on ne trouve ainsi aucun service départemental tel que DDAF, DDE ou DDASS, ceux-ci étant représentés par les services préfectoraux de chaque département et par deux « pôles de compétence eau » départementaux ;

- de même dans le collège des élus, le nombre élevé de départements concernés (6) et l'implication de deux régions font que le nombre de maires se trouve réduit pour assurer la représentation des Conseils Généraux et Régionaux ; le nombre de maires est d'ailleurs particulièrement faible (14) comparativement au nombre de communes concernées (plus de 500).

- enfin, dans le collège des usagers, l'échelon départemental est quasiment absent et ne concerne alors principalement que l'Ille-et-Vilaine.

Notons que de nouveaux membres de la CLE ont été désignés pour représenter les quatre Conseils Généraux d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan, des Côtes d'Armor et de Loire-Atlantique, par arrêté du 25 août 1998.

*\* La difficile reconnaissance de la légitimité de l'IAV à être structure porteuse à l'échelle du bassin*

Si l'Institution d'Aménagement de la Vilaine apparaît d'emblée comme le seul organisme susceptible d'être la structure porteuse du SAGE, sa localisation très excentrée à la Roche-Bernard (donc à la limite du département de la Loire-Atlantique et de la région des Pays de la Loire), et ses actions orientées principalement vers l'aval du bassin, ne lui assurent cependant pas aisément une légitimité suffisante sur l'ensemble du bassin, notamment vis-à-vis des élus bretons d'amont.

Ainsi, si l'on ne peut pas réellement dire que le choix d'une structure porteuse a retardé le lancement du projet de SAGE, la présence d'un organisme de bassin comme l'IAV n'a pas en soi favorisé la mise en place de ce projet.

*\* La difficile recherche d'un président de CLE légitime à l'échelle du bassin*

Du fait de l'étendue du périmètre du SAGE sur 6 départements et 2 régions, la recherche d'un élu susceptible d'assurer la présidence de la CLE et reconnu par l'ensemble de la CLE s'avère un exercice difficile.

Un consensus finit par s'établir pour que ce soit un élu d'Ille-et-Vilaine qui assure la présidence de la CLE, ce département étant de loin le plus concerné par le nombre de communes incluses dans le périmètre (199) ; dans ce département, c'est la figure du Président du Conseil Général, M. Pierre Méhaignerie, qui s'impose comme candidat pour cette fonction, la stature politique et le charisme de celui-ci faisant qu'aucun autre élu n'envisage réellement de le concurrencer. L'élection du président de la CLE lors de la réunion d'installation de la CLE le 11 avril 1997 s'effectue donc de manière consensuelle.

Toutefois, afin de tenir compte de la taille du bassin versant et de sa diversité géographique, trois vice-présidents sont élus, correspondant chacun à une partie du territoire du bassin (Vilaine amont, Vilaine aval et Oust).

### · **Polarisation du projet**

A travers les arguments mis en avant pour justifier le projet de SAGE de la Vilaine ou pour le contester, il apparaît que celui-ci se polarise au cours de cette phase autour d'un certain nombre de traits saillants :

- les problèmes de qualité des eaux de surface vis-à-vis de l'alimentation en eau potable, notamment de celle de la ville de Rennes : cette question est celle qui motive le plus les élus, notamment ceux d'Ille-et-Vilaine ; si la question des inondations semble seconde, c'est probablement parce qu'elle se raisonne en terme de risques alors que la question de la qualité des eaux constitue un problème cumulatif qui s'aggrave avec le temps ;

- le SAGE de la Vilaine apparaît d'emblée comme un outil intermédiaire entre un SAGE «classique » et un SDAGE, du fait de l'étendue du bassin versant ; de ce fait, le souci de tenir compte de différentes logiques territoriales au sein d'une même entité est aussi vite admis ;

- enfin, le projet est vu comme un moyen de permettre aux acteurs du bassin de prendre conscience de leur interdépendance et de jouer sur des complémentarités éventuelles pour résoudre les problèmes majeurs : ainsi, en matière d'alimentation en eau potable, si l'aménagement de nouveaux barrages en amont du bassin est envisagé pour satisfaire les besoins de l'agglomération rennaise, l'idée d'utiliser les eaux du barrage d'Arzal à l'aval est aussi évoquée, ce qui passe par l'organisation d'une concertation entre l'amont et l'aval. Dans le même esprit, si la question des inondations semble seconde par rapport à celle de l'alimentation en eau potable, les deux sujets sont cependant intrinsèquement liés à travers le choix des fonctions des barrages : en effet, les barrages construits en amont qui sont avant tout destinés à assurer les besoins en alimentation en eau potable, sont remplis pendant l'hiver et vidés pendant l'été, lors des périodes d'étiages, afin de permettre une dilution suffisante des éléments contenus dans les eaux de surface ; de ce fait, ils ne jouent pas de rôle dans l'écrêtement des crues. Ce rôle du SAGE dans la création d'une «solidarité de bassin » est clairement mis en avant par la DIREN de Bretagne.

### **III. – Modalités d’élaboration du SAGE de la Vilaine**

L’analyse présentée ici s’appuie sur l’étude des compte-rendus des réunions de la CLE qui se sont déroulées de 1998 à 2001.

#### **1 – Organisation de la collaboration au sein de la CLE**

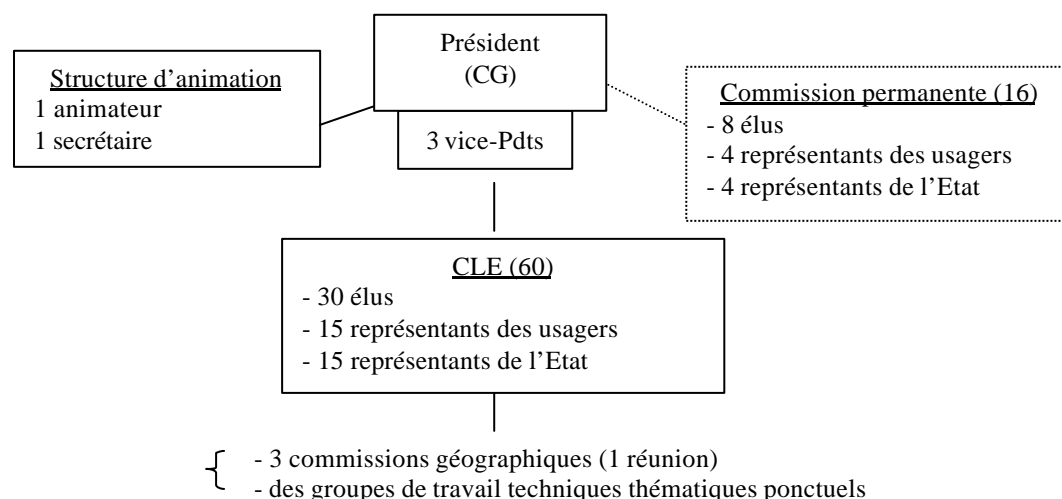
On examinera successivement :

- le système de pilotage de la CLE ;
- les ressources humaines mobilisées ;
- la participation générale.

#### **· Le système de pilotage de la CLE**

Le schéma suivant présente l’organigramme de la CLE :

**Schéma N°5-1 – Organigramme de la CLE**



\* *Un pilotage qui repose sur un tandem du type président de la CLE - animateur*

Dans ce SAGE, le pilotage repose fortement sur un tandem président de la CLE – animateur. Cela s’explique par la taille du périmètre : il s’agit en effet ici essentiellement de maintenir un cap et de parvenir à aller à l’essentiel.

\* *La création d’une Commission Permanente*

Une Commission Permanente composée de 16 membres a été créée, dont la composition reflète celle de la CLE et garantit une représentation de l’ensemble du bassin (amont / aval). Celle-ci joue cependant un rôle relativement restreint comparativement à d’autres bureaux de CLE.

### · Ressources humaines mobilisées

*\* Une fonction d'animation spécifique avec un animateur de type « planificateur »*

La cellule administrative et technique a été recrutée en février 1998 et se compose d'un ingénieur, animateur du SAGE, et d'une secrétaire hébergés dans les locaux du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, puis dans ceux de l'IAV.

L'animateur recruté est un homme d'expérience, disposant de compétences multiples (double formation d'ingénieur et de politologue), et ayant assumé diverses responsabilités dans le domaine de l'eau dans le monde des collectivités locales.

Le choix d'un pilotage resserré et les compétences élevées cet animateur expliquent le mode de travail choisi par celui-ci : c'est ici lui-même qui élabore le SAGE, en réalisant une succession d'études techniques soumises à l'avis de la CLE ; s'il fait appel à des groupes de travail, c'est surtout pour valider ces analyses avant de les soumettre à la CLE, et les groupes de travail mis en place sont d'ailleurs principalement composés de représentants des administrations (si les élus sont représentés par les vice-présidents de la CLE, il y a peu d'autres élus et peu d'usagers). Ainsi, on peut considérer que cet animateur exerce un rôle de « planificateur » au sens où on l'entend dans les pays anglo-saxons (« planner ») où ce type de travail est effectué par des bureaux d'étude spécialisés.

*\* Un recours limité à des prestataires extérieurs*

Dès le départ, il est décidé de limiter les études du fait de la quantité très importante d'information déjà existante et de procéder avant tout à une compilation des connaissances. Le recours à des prestataires extérieurs (bureaux d'études ; organisme de recherche – INRA en l'occurrence) a ici seulement pour but de compléter et/ou de confirmer des analyses techniques effectuées par l'animateur.

On peut toutefois noter que deux missions interministérielles sollicitées en dehors du projet de SAGE pour donner leur avis sur deux problèmes majeurs et conflictuels au plan local (l'aménagement de nouveaux barrages en Ille-et-Vilaine et la protection contre les risques d'inondations) ont présenté leurs conclusions à la CLE et ont donc introduit une expertise extérieure.

*\* Une intervention limitée des administrations et de l'Agence de l'Eau*

De la même façon, les administrations et l'Agence de l'Eau interviennent ici de façon limitée, répondant principalement à des demandes spécifiques de la part de l'animateur dans le cadre de groupes de travail ponctuels.

### · Participation générale

Dans la mesure où l'élaboration du SAGE repose principalement sur le travail de l'animateur, la participation est ici principalement limitée aux réunions de CLE.

Les commissions géographiques qui se sont tenues au départ pour établir un pré-diagnostic ne se sont réunies qu'une fois.

## 2 – Cadrage du SAGE

### · Démarche de travail

Compte tenue de la taille du SAGE, la démarche de travail choisie a été de partir des problèmes identifiés par les acteurs locaux et de recenser les voies de solutions déjà mises en œuvre ou envisagées, sans procéder à l'établissement d'un diagnostic approfondi, celui-ci étant considéré comme « connu et partagé » (problème essentiel portant sur la qualité de l'eau vis-à-vis de l'alimentation en eau potable).

Ce SAGE repose donc principalement sur *une logique thématique*, un certain nombre de questions-clés étant traitées successivement ou simultanément, à la suite d'un pré-diagnostic visant à préciser la liste de ces questions.

S'il avait été décidé au départ d'organiser le travail sur la base de Commissions géographiques (« Vilaine amont », « Vilaine aval » et « Oust »), la lourdeur de ce dispositif a conduit à limiter ce système à la phase de pré-diagnostic. C'est ensuite l'animateur lui-même qui a conduit les différentes analyses thématiques, en soumettant celles-ci à l'avis de la CLE.

Le schéma N°5-2 présente cette démarche de travail.

### N°5-2 – Démarche d'élaboration du SAGE Vilaine

Situation générale et enjeux	Etat des lieux-diagnostic approfondi et propositions par thème					Rédaction du document de SAGE
Commission géographique n°1 (amont)	Thème n°1 : Gestion des risques d'inondation	Thème n°2 : L'estuaire (groupe de travail géographique)	Thème n°3 : Milieux aquatiques	Thème n°4 : Gestion des débits	Thème n°5 : Alimentation en eau potable	Animateur
Commission géographique n°2 (aval)	- Travail en deux parties : constats et préconisations - Préparation éventuelle des réunions de CLE par des groupes de travail technique					
Commission géographique n°3 (Oust)	- Etat des lieux sur la qualité des eaux - Etude : quantification de l'azote et du phosphore organiques d'origine agricole					
	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE <i>d'approbation</i>

### · Les différentes phases d'élaboration du SAGE

Le pré-diagnostic a été mené de manière participative en s'appuyant sur les commissions géographiques, chargées d'identifier les enjeux et les problèmes propres à leur zone, de recenser les voies de solutions déjà mises en œuvre ou envisagées, afin de cibler les thèmes à analyser.

La poursuite du travail a été essentiellement conduite par l'animateur lui-même qui a réalisé les dossiers thématiques soumis à la CLE. Celui-ci s'est le cas échéant entouré de groupes de travail techniques principalement composés de représentants des administrations pour préciser



et valider ses analyses avant que celles-ci ne soient débattues. Seuls les problèmes de l'estuaire ont été traités par voie participative, dans le cadre d'un groupe de travail rassemblant les acteurs de cette zone géographique.

Dans la mesure où le document de SAGE n'était pas encore disponible à l'époque de la phase de terrain, c'est l'étude des compte-rendus de CLE réalisés pour chaque analyse thématique qui a permis d'analyser les résultats possibles de ce SAGE. Deux traits majeurs ressortent :

- d'une part, le souci de marquer l'avancement du travail (chaque rapport se termine par un récapitulatif des décisions prises par la CLE) et de préciser le statut de ces décisions, en jouant sur toute une variété de termes (la CLE « préconise », « affirme », « demande », « valide », « constate », « souhaite »...);

- d'autre part, un souci beaucoup plus marqué que dans d'autres SAGE d'examiner les solutions à mettre en œuvre également sous un angle organisationnel : cela conduit par exemple la CLE à proposer la création d'un « comité d'estuaire » permettant de pérenniser la structure de concertation locale informelle mise en place lors de l'élaboration du SAGE pour traiter des problèmes de cette zone. Ce souci est probablement lié à la taille de ce SAGE, à la difficulté d'organiser une réelle mobilisation des acteurs locaux à l'échelle de l'ensemble du bassin et donc à la nécessité de « décentraliser » les structures de concertation.

Ce mode de travail resserré autour de l'animateur est certainement gage d'efficacité dans un SAGE de taille aussi élevé. Il présente néanmoins l'inconvénient de n'associer que tardivement les membres de la CLE aux débats et surtout de ne pas compenser le système de représentation de celle-ci en permettant à des acteurs plus proches du terrain de participer à l'élaboration du SAGE.

On remarque aussi l'absence de réflexion prospective qui a par exemple pour conséquence de ne pas permettre la prise en compte de problèmes émergents comme ceux du phosphore organique et de l'eutrophisation dans ce SAGE.

#### · **Le choix des questions traitées**

Le SAGE de la Vilaine s'est organisé principalement autour de  *cinq grands thèmes*  : la gestion des risques d'inondation, la gestion de l'estuaire, les milieux aquatiques, la gestion des débits, l'AEP. C'est clairement la gestion quantitative de la ressource en eau (risques d'inondation et AEP notamment) qui a le plus focalisé l'attention des participants.

*Le thème de la qualité des eaux superficielles pourtant fondamental dans ce bassin n'a pas réellement fait l'objet d'études et de débats approfondis*, la CLE se contentant de valider les programmes intégrés de bassin versant existants (programme « Bretagne Eau Pure II » notamment). Ce choix s'explique par la volonté de s'appuyer au maximum sur cette action publique qui fait l'objet d'un consensus politique au plan local, mais reflète aussi la difficulté à aller plus loin sur un sujet extrêmement sensible dans une région où l'agriculture intensive représente une activité socio-économique très importante et est la source majeure de pollutions.

### **3. – Modalités de construction d'un nouvel ordre négocié**

#### **· la définition d'enjeux communs**

Le SAGE de la Vilaine s'est clairement organisé autour de deux enjeux fédérateurs :

- la pérennisation des ressources en eau pour l'alimentation en eau potable ;
- la protection contre les risques d'inondation.

L'émergence de ces enjeux a été facilitée par l'organisation de commissions géographiques au départ permettant aux acteurs locaux de construire et de reconnaître des enjeux communs à l'ensemble du bassin versant.

#### **· la place de la concertation**

Dans ce SAGE, c'est clairement *la CLE* qui est l'instance de concertation essentielle, au-delà de la phase de pré-diagnostic : c'est en son sein qu'on débat des analyses fournies par l'animateur et qu'on délibère. Si ce mode de travail peut donner satisfaction aux membres de la CLE, il présente néanmoins l'inconvénient de ne pas compenser le système de représentation « par étages » de la CLE.

Notons que lors de la phase de démarrage, *les réunions publiques* qui ont été organisées dans le cadre du travail des commissions géographiques ont aussi été un lieu de concertation, contribuant à l'élaboration d'un diagnostic collectif des problèmes et à la construction d'enjeux communs.

#### **· la place de la négociation**

Dans ce SAGE où peu d'acteurs directement concernés par les problèmes traités sont représentés dans la CLE, les débats de celle-ci ne prennent pas réellement la forme d'une négociation : les acteurs de la CLE ont davantage l'impression de contribuer à la résolution de problèmes, plutôt que de défendre des intérêts ou des enjeux particuliers (ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas réellement négociation, au sens où de nouvelles règles sont collectivement construites par un groupe d'acteurs divergents sur les solutions à mettre en oeuvre).

Par contre, les réunions menées entre les acteurs locaux (représentants des conchyliculteurs, des pêcheurs, des collectivités locales...) dans l'estuaire de la Vilaine pour régler les conflits existants peuvent être vues comme une véritable négociation à caractère multilatéral. Le point essentiel qu'il convient de souligner ici est que le groupe de travail a abouti non seulement à des propositions de solutions concrètes validées par la CLE, mais aussi à l'idée de pérenniser la structure de concertation mise en place, sous la forme d'un Comité d'Estuaire, composé de représentants des collectivités locales, des usagers et de l'Etat, dans des proportions semblables à celles d'une CLE, proposition également adoptée par la CLE.

#### **· la prise de décision**

Dans ce SAGE, il y a construction progressive d'un accord par grands thèmes chaque analyse thématique réalisée par l'animateur étant suivie d'une délibération de la CLE. Ces délibérations sont issues des débats de la CLE, l'animateur cherchant à faire émerger celles-ci de manière consensuelle.

Le vote est réservé à l'approbation du document final, pour consacrer l'aboutissement du travail.

### · **la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel**

#### *\* Degré d'ouverture de la CLE*

Si la participation est relativement limitée dans ce SAGE (commissions géographiques de départ et réunions de CLE), la communication auprès des autres acteurs locaux est une préoccupation importante :

- un bulletin d'informations a été créé dès le départ, mais celui-ci n'a fait l'objet que de quelques numéros ;
- un site Internet a aussi été créé où se trouvent notamment en libre-accès les comptes-rendus des réunions de CLE.

Il n'y a par contre pas d'efforts particuliers de sensibilisation du public.

#### *\* Intégration de la CLE dans les structures locales*

Le SAGE Vilaine semble bénéficier d'une réelle reconnaissance au plan local : en témoigne ainsi par exemple la présentation par deux commissions interministérielles sollicitées pour d'autres questions locales concernant l'eau de leurs conclusions devant la CLE.

Par contre, on ne peut pas réellement dire que la CLE se soit hybridée avec les structures locales existantes : cela tient d'une part à sa structure porteuse, l'IAV, qui n'a d'activité réelle qu'à l'aval du bassin, d'autre part à la structure de la représentation de la CLE, qui ne permet pas d'impliquer suffisamment des acteurs proches du terrain.

#### *\*Articulation du SAGE avec les autres actions locales*

On observe ici une assez forte articulation des travaux de la CLE avec les réflexions menées par ailleurs dans le domaine de l'eau au plan local : on peut citer l'«incorporation» du programme «Bretagne Eau Pure» dans le SAGE, ou encore les orientations prises en matière d'aménagement hydraulique (Emerit, 2002 ; Allain et Emerit, à paraître).

## **Conclusion**

Du fait de sa taille très élevée, le SAGE de la Vilaine (11 000 km<sup>2</sup>) présente un certain nombre de spécificités :

- L'absence de conscience d'une appartenance collective et de reconnaissance spontanée d'enjeux communs à une échelle aussi vaste fait que c'est l'Etat qui a joué un rôle-clé dans l'émergence de ce projet et que c'est un tandem étroit président de la CLE – animateur qui a ensuite assuré le pilotage du SAGE. Tout se passe donc comme si à une échelle aussi vaste, il était nécessaire qu'une autorité se manifeste clairement pour vaincre l'inertie et permettre un réel travail ;

- La structure de représentation de la CLE qui ne permet pas aux acteurs proches du terrain de participer à celle-ci et le choix de limiter principalement les débats aux réunions de CLE (à l'exception des commissions géographiques organisées au départ et du comité d'estuaire) peuvent laisser craindre un déficit de vie démocratique ; cela est toutefois tempéré par un souci réel de communication et de transparence et par une bonne articulation du travail avec les autres réflexions menées dans le domaine de l'eau au plan local.

Si le choix de procéder par des analyses thématiques ciblées au départ s'explique par un souci pragmatique, on peut regretter toutefois que le thème de la qualité des eaux superficielles vis-à-vis de l'enjeu fondamental de l'alimentation en eau potable n'ait pas davantage été approfondi.

## **Bibliographie**

Allain S., Emerit A., à paraître - Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'« action publique négociée ». *In Natures Sciences Sociétés*.

Clément O., Brugière Y., 1992 – Vingt ans de conflits sur le littoral de la Vilaine à la Bidassoa. CEMAGREF Bordeaux, 1992

Emerit A., 2001 – Etude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages-réservoirs. Mémoire de DEA en Economie de l'Environnement, ENGREF.

## **Personnes interrogées**

M. M. Allanic – Directeur de l'Institution interdépartementale d'Aménagement de la Vilaine

M. J.-P. Arrondeau – Animateur du SAGE

M. Brillet – Directeur de la DIREN de Bretagne (dans la phase d'émergence du SAGE)

M. R. Gicquel – Rennes-Métropole - Communauté d'agglomération urbaine de Rennes

Mme Goraguer – DDASS de Loire-Atlantique

M. A. Le Davay – Pôle de compétences de l'Eau (Ille-et-Vilaine)

M. Y. Pellarin – ex-chef du SEMA (DIREN de Bretagne)

M. Ch. Touffet – adjoint au chef du SEMA (DIREN de Bretagne)

*Le SAGE de la Vilaine***Caractéristiques générales du périmètre**

<b>Caractéristiques physiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bassin versant de la Vilaine (10 500 km<sup>2</sup>) + estuaire</li> <li>• Cours d'eau : Vilaine + un affluent principal (Oust)</li> </ul>
<b>Caractéristiques socio-économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 515 communes – 6 départements (Ille-et-Vilaine (233 communes); Morbihan (135 communes); Loire-Atlantique (70 communes); Côtes d'Armor (54 communes); Mayenne (19 communes); Maine-et-Loire (4 communes)) – 2 régions (Bretagne et Pays-de-Loire)</li> </ul>
<b>Contexte institutionnel et juridique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilaine aval + Oust domaniaux</li> </ul>
<b>Usages de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentation en eau potable (forte demande de l'agglomération rennaise)</li> <li>• Multitude d'usages dans l'estuaire</li> <li>• Activités de loisirs</li> </ul>

**Emergence du projet de SAGE**

<b>Dates</b>	<b>Actions</b>
• 1993	Saisine du Préfet de Bretagne par le DIREN de Bretagne
• 1993 (arrêté)	Première délimitation du périmètre
• 03-07-1995 (arrêté)	Deuxième délimitation du périmètre (rajout de l'estuaire)
• 06-03-1997 (arrêté)	Composition de la CLE (60 membres)
• 11-04-1997	Réunion d'installation de la CLE

**Elaboration du projet de SAGE (de juillet 1997 à février 2001)**

<b>4 juillet 1997</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> - rappel de la méthodologie d'élaboration du SAGE - approbation du règlement intérieur - organisation de la CLE : élection des vice-présidents ; mise en place d'une commission permanente (16 membres) - création d'une cellule d'animation - choix de la structure support (IAV) - état des lieux
<b>23 juin 1998</b>	<b>Réunion de la Commission Géographique de la Vilaine aval</b>
<b>8 juillet 1998</b>	<b>Réunion de la Commission Géographique de l'Oust</b>
<b>30 juin 1998</b>	<b>Réunion de la Commission Géographique de la Vilaine amont</b>
<b>25 septembre 1998</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> - renouvellement de la CLE - méthode de travail, avancement du SAGE - « Les programmes intégrés de bassin versant et le SAGE »
<b>6 septembre 1999</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> « Vivre avec les crues »
<b>24 mars 2000</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> « L'estuaire de la Vilaine »
<b>22 septembre 2000</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> « Milieux aquatiques »
<b>3 novembre 2000</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> « Gestion quantitative »
<b>5 février 2001</b>	<b>Réunion de la CLE :</b> « Alimentation en eau potable »

*Table des matières*

<i>Avant-propos</i>	p. 2
<b>Introduction générale</b>	p. 3
<b>Cas N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce</b>	pp. 4-18
<b>Cas N°2 – SAGE du Tarn amont</b>	pp. 19-39
<b>Cas N°3 – SAGE du Loiret</b>	pp. 40-72
<b>Cas N°4 – SAGE de la Sèvre niortaise (a) – SAGE de la Vendée (b) – SAGE du Lay (c)</b>	pp. 73-102
<b>Cas N°5 – SAGE de la Vilaine</b>	pp. 103-125
<i>Table des matières</i>	p. 126