

**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°2B

- Cas N°6 – SAGE de la Boutonne
- Cas N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys
- Cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain
 - Cas N°9 – SAGE de la Largue
 - Cas N°10 – SAGE de la Drôme

15 décembre 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°6

SAGE de la Boutonne

Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à fin 2001. Un complément d'analyse jusqu'à fin 2002 a été mené dans le cadre d'un autre projet de recherche (programme « Concertation, Décision, Environnement » du MEDD) ; ce complément a été intégré à cette monographie, même s'il n'a pu être utilisé dans le rapport de synthèse.

Ce cas permet d'analyser comment et jusqu'où un problème-clé de gestion quantitative peut être traité dans le cadre d'un SAGE, dans une région où l'irrigation a connu un fort développement et où il existe par ailleurs un projet d'aménagement de barrage-réservoir très controversé (Trézence) et un projet de Plan de Gestion des Etiages (PGE).

Il permet aussi d'analyser les difficultés qui peuvent être rencontrées lors de l'élaboration du SAGE pour concilier rigueur et efficacité.

I – Présentation du bassin versant de la Boutonne

1 – Caractéristiques physiques et biologiques

Le bassin versant de la Boutonne couvre une superficie de 1320 km², dont 520 km² en Deux-Sèvres et 800 km² en Charente-Maritime. Il fait partie intégrante du bassin versant de la Charente, dont il représente 15% environ, mais représente une unité hydrographique bien individualisée.

• Les eaux de surface

La Boutonne prend sa source sur la commune de Chef-Boutonne dans les Deux-Sèvres, parcourt environ 40 km dans ce département jusqu'au niveau de la forêt de Chizé ; elle passe alors en Charente-Maritime qu'elle parcourt pendant 57 km, avant de se jeter dans la Charente à Carillon, à une trentaine de km de l'embouchure de ce fleuve.

La partie amont (dans les Deux-Sèvres) et surtout la partie moyenne (de la limite interdépartementale jusqu'à Saint-Jean d'Angély) ont été fortement aménagées pour desservir des moulins (à grains, à draps, à huile) au cours des siècles passés ; la rivière se présente ainsi comme un enchevêtrement de bras, avec une succession d'ouvrages permettant de réguler le cours d'eau en fonction des besoins.

La partie avale de la Boutonne est une zone de marais, qui ont commencé à être asséchés dès l'époque de Henri IV. Elle comporte 4 biefs et 5 écluses. Le barrage mobile de Carillon a été construit en 1966 pour séparer les eaux douces de la rivière des eaux saumâtres de l'estuaire de la Charente et permettre la constitution d'un bief d'eau douce supplémentaire de 5 km, principalement pour permettre l'abreuvement des animaux ; il constitue l'un des ouvrages majeurs de régulation du cours aval.

Le régime de la rivière est fortement dépendant de celui de ses nombreux affluents (Belle, Légère, Berlande, Béronne, Somptueuse, Boudoire, Brédoire, Loubat, Saudrenne, Padôme, Pozat, Pontieux, Vau, Nie et Trézence), surtout dans sa partie amont, mais ces affluents n'ont pas fait l'objet d'études approfondies.

• Les eaux souterraines

Les eaux souterraines se répartissent en deux aquifères principaux :

- l'aquifère du Lias, le plus profond, constitué par des formations gréseuses et des sables, et où la nappe est généralement captive;
- l'aquifère du Dogger, plus superficiel, regroupant des formations calcaires plus ou moins fissurées.

Les nappes captives exploitables se situent dans la partie amont du bassin versant de la Boutonne, dans le département des Deux-Sèvres.

• Les zones humides

Il existe un projet de classement « Natura 2000 » pour l'ensemble de la Vallée de la Boutonne.

2 - Caractéristiques socio-économiques

• Population et activités

Le bassin de la Boutonne s'étend sur 131 communes réparties entre les Deux-Sèvres (52) et la Charente-Maritime (79).

Il s'agit principalement d'une zone rurale, où les agglomérations de plus de 2000 habitants sont peu nombreuses et de tailles peu élevées : Saint-Jean d'Angely (9500 habitants) en Charente-Maritime; Melle (4400 habitants), Celles-sur-Belle (2900 habitants) et Chef-Boutonne (2700 habitants), dans les Deux-Sèvres. L'agriculture est l'activité économique principale ; le tourisme vert joue également un rôle non négligeable.

• Un bassin couvert par deux structures intercommunales principales très dynamiques

- le « *Pays des Vals de Saintonge* » en Charente-Maritime : localisé à Tonny-Boutonne, ce pays, qui regroupe 7 communautés de communes, rassemble la quasi-totalité des communes du bassin versant de la Boutonne situées dans le département de la Charente-Maritime. Cette structure fait suite au Syndicat d'Équipement du Nord Saintonge (SENS).

- le « *Pays Mellois* » dans les Deux-Sèvres : ce pays regroupe 7 communautés de communes dans la partie du bassin versant de la Boutonne située dans les Deux-Sèvres.

• Usages de l'eau : une ressource en eau fortement exploitée par l'irrigation, avec des usages concurrents importants

- *les usages agricoles de l'eau :*

. *l'agriculture :*

Comme dans toute la région Poitou-Charentes, le maïs a connu un fort développement depuis la fin des années 80. La surface irriguée du bassin s'élève à près de 18 000 ha, dont plus des trois-quarts situés en Charente-Maritime, et semble dorénavant à peu près stabilisée.

L'essor de l'irrigation s'est traduit par des prélèvements croissants, qui peuvent s'élever jusqu' à 40 millions de m³. Ceux-ci s'effectuent essentiellement sous la forme de prélèvements directs en rivière et surtout de nombreux forages dans la nappe alluviale ; dans les Deux-Sèvres, s'ajoutent à ces prélèvements des forages en nappe profonde (au nombre de 75), qui concernent une cinquantaine d'agriculteurs. Au total, on dénombre autour de 750 forages.

. *la populiculture :*

La culture du peuplier s'est développée au cours de ces dernières années dans la vallée de la Boutonne et est à l'origine d'une industrie du bois importante dans l'économie locale. Cette activité est concurrente de la culture du maïs vis-à-vis des besoins en eau.

. *l'ostréiculture :*

Enfin, il ne faut pas oublier que le bassin ostréicole de Marennes-Oléron dépend étroitement des apports d'eau douce de la Charente, dans laquelle se jette la Boutonne.

- les autres usages de l'eau :

. l'alimentation en eau potable :

Dans la partie amont du bassin versant (Deux-Sèvres), les prélèvements pour l'alimentation en eau potable sont principalement réalisés en nappe captive. La partie avale (Charente-Maritime) est déficitaire et l'alimentation en eau potable est assurée à partir d'autres zones géographiques.

. les usages touristiques :

La pêche : la Boutonne est classée en première catégorie piscicole dans toute la partie non domaniale, en amont de Saint-Jean d'Angély et en deuxième catégorie piscicole dans la partie domaniale.

La navigation : si la navigation a constitué une activité importante à l'origine de nombreux aménagements de la rivière (en liaison avec l'activité de l'arsenal de Rochefort), la Boutonne a été rayée de la nomenclature des voies navigables par le décret du 26 décembre 1925. La navigation de plaisance reste néanmoins autorisée dans la partie avale de la Boutonne et quelques aménagements ont été réalisés pour favoriser celle-ci ; plus en amont s'est développée une activité de canoë-kayak (base de Saint-Séverin-sur-Boutonne).

Les « moulins » : il existe près de 200 « moulins » recensés sur l'ensemble de bassin de la Boutonne, dont la plupart servent seulement de résidences secondaires ou sont abandonnés.

. les usages industriels :

Ils sont très limités. Citons toutefois l'usine chimique Rhodia de Melle, grosse consommatrice d'eau et polluante.

3 - Caractéristiques institutionnelles et juridiques

• Régimes juridiques et police des eaux

La rivière a un statut domanial dans sa partie avale (de Saint-Jean d'Angély jusqu'à sa confluence avec la Charente, en Charente-Maritime), mais n'est plus considérée comme voie navigable depuis 1925 ; elle est non domaniale en amont de Saint-Jean d'Angély.

L'Etat a concédé la partie avale de la Boutonne au Conseil Général depuis 1935, définissant l'ordre de priorité suivant dans la concession : assainissement des marais et l'usage agricole, puis pêche et enfin navigation.

C'est la DDE de Charente-Maritime qui assure la police de l'eau sur le cours de la Boutonne aval (partie domaniale) et les DDAF de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres ailleurs (donc y compris sur les affluents et les zones de marais de la partie avale), sur leur territoire départemental respectif.

Depuis 1982, la DDE assure en outre la gestion des niveaux d'eau de la Boutonne, en fonction d'un règlement fixant les cotes d'eau à respecter selon un calendrier établi à l'avance (et non en fonction des besoins).

Des droits d'eau ont par ailleurs été délivrés au cours des siècles précédents afin de garantir des niveaux d'eau dans la rivière vis-à-vis des différents usages (il existe 60 droits d'eau sur la Boutonne) ; pour la Charente-Maritime, ces droits d'eau ont été fixés par un arrêté préfectoral unique du 02-06-1855, qui n'a jamais été révisé.

- **Classification en zones spéciales**

- « zone de répartition des eaux » :

Le bassin de la Boutonne, qui fait partie du bassin de la Charente, est classé en « zone de répartition des eaux » depuis avril 1994. Selon le décret d'avril 1994, ce terme s'applique à un bassin, un sous-bassin, une fraction de sous-bassin ou un système aquifère présentant un déséquilibre quasi-chronique entre besoins et ressources. Dans ce type de zone, le décret prévoit un abaissement du seuil de déclaration à $40 \text{ m}^3/\text{j}$ (au lieu de $8 \text{ m}^3/\text{h}$) et du seuil d'autorisation à $8 \text{ m}^3/\text{h}$ (au lieu de $80 \text{ m}^3/\text{h}$).

- « zone vulnérable » :

Le bassin est aussi classé depuis décembre 1994 en « zone vulnérable » au sens de la Directive européenne de décembre 1991.

- « zone sensible à l'eutrophisation » :

Le bassin est enfin classé depuis novembre 1994 en « zone sensible à l'eutrophisation » au sens de la Directive européenne de mai 1991.

II – Emergence du projet de SAGE de la Boutonne

1 – Contexte d'émergence du projet de SAGE

Le projet de SAGE de la Boutonne naît dans un contexte caractérisé par :

- des tensions croissantes à propos de la gestion de la ressource en eau
- un contexte socio-institutionnel fortement marqué et orienté par l'aménagement hydraulique.

• des tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau

** Un problème-clé : des étiages très sévères, sources de conflits locaux*

Depuis la fin des années 80, la Boutonne présente des étiages marqués : outre un allongement de la période d'étiage et une diminution importante des débits d'étiage, les assecs touchent en général le tiers du linéaire des cours d'eau, voire la moitié en été très sec. Si les affluents sont particulièrement affectés, la Boutonne elle-même connaît régulièrement des débits nuls dans sa partie moyenne et avale (sur 5 à 20 km). Le fort développement de l'irrigation, notamment à partir de 1989, est clairement responsable de cette aggravation de la situation.

Des conflits larvés existent entre les irrigants et le reste de la population depuis les sécheresses importantes de 1989, 1990 et 1991, du fait de ces assecs marqués, qui représentent en eux-mêmes une dégradation importante du paysage, mais aussi du fait des répercussions de la faiblesse des débits sur les activités de pêche et de canoë-kayak. Pour la pêche notamment, le problème provient du fait que c'est en amont de Saint-Jean d'Angély que la rivière est classée en première catégorie et présente donc le plus d'intérêt pour cette activité, alors que c'est dans cette partie que les étiages sont les plus sévères ; pratiquement, la pêche peut de ce fait surtout être pratiquée aux périodes d'ouverture et décroît ultérieurement.

Deux associations de protection de l'environnement se sont créées dans le contexte des sécheresses sévères du début des années 1990 :

- l'APIEEE (Association de Protection, d'Information et Etude de l'Eau et de son Environnement), dans les Deux-Sèvres, qui a son siège à Chizé, dans le bassin versant de la Boutonne;
- SOS-Rivières, en Charente-Maritime.

Outre des actions médiatiques (journées d'information, manifestations, communiqués de presse...) menées afin que l'administration prenne des mesures de restriction plus sévères à l'encontre des irrigants, ces associations peuvent aussi tenter des actions en justice pour dénoncer les infractions commises par les irrigants, qui ne respectent pas les arrêtés préfectoraux. Elles jouent aussi un rôle-clé dans l'opposition au projet de barrage de la Trézence (cf plus loin).

** Une série d'autres problèmes*

- *Des risques d'inondations importants*

Si la Boutonne connaît des assecs marqués, elle peut aussi présenter de fortes crues. Des villes comme Dampierre-sur-Boutonne ou comme Saint-Jean d'Angély ont ainsi été marquées par

les inondations de 1982 et de 1994. Le manque d'entretien des ouvrages créés le long de la rivière accentue ces risques d'inondation.

- Des problèmes qualitatifs et des risques d'eutrophisation

Les cours d'eau du bassin présentent des problèmes qualitatifs liés d'une part à une pollution diffuse d'origine agricole (nitrates et pesticides) et d'autre part aux rejets de l'usine Rhodia.

Par ailleurs, du fait des carences dans le traitement des eaux usées des communes rurales (environ deux-tiers des habitants ne bénéficient pas de système d'assainissement) et de la faible pente des cours d'eau, des risques d'eutrophisation existent.

- Des nappes captives fortement exploitées, où se pose le problème du maintien de la qualité de l'eau

Dans les Deux-Sèvres, les nappes captives sont utilisées à la fois pour l'alimentation en eau potable et pour l'irrigation. Le maintien d'une qualité correcte de l'eau peut être compromis :

- . d'une part, par une protection insuffisante des captages d'eau potable;
- . d'autre part, par une exploitation trop importante des nappes souterraines, entraînant une élévation des teneurs en éléments indésirables dans l'eau.

- Une rivière très convoitée sur le plan des loisirs, mais difficile d'accès

Alors que les aménités que présente la Boutonne notamment à l'amont de Saint-Jean d'Angély en font une rivière très convoitée sur le plan des loisirs, le régime de propriété privée qu'elle présente dans toute cette partie est source de problèmes :

- d'une part, parce qu'il existe peu de lieux de pêche et que peu de droits de pêche sont délivrés ;
- d'autre part, parce que l'accès lui-même à la rivière est très difficile, les plantations de peupliers ou les cultures s'étendant notamment fréquemment jusque sur les berges.

- Une gestion difficile des niveaux d'eau

. A l'amont, l'absence d'entretien des moulins par leurs propriétaires a pour conséquence une dégradation des ouvrages hydrauliques et une gestion anarchique des niveaux d'eau.

. Dans la partie aval du bassin versant, la gestion des niveaux d'eau s'avère difficile du fait de la multiplicité des acteurs intervenant dans celle-ci (DDE pour la rivière elle-même; nombreuses associations de marais ne travaillant pas en coordination les unes avec les autres) et de la complexité de la situation : en effet, le tassement important des sols (affaissement des sols tourbeux très sensibles à la sécheresse) tend à uniformiser les niveaux des cours d'eau et des terres, alors même que la diversité des usages demande une gestion très fine des niveaux d'eau : il s'agit ainsi d'éviter la submersion des terres agricoles à partir du 15 avril, mais de ne pas faire baisser trop tôt les niveaux d'eau pour permettre la reproduction des poissons ; il s'agit aussi de veiller à contrôler la submersion hivernale pour éviter que les populations ne soient inondées. Or, les modalités de régulation adoptées sont au contraire très grossières (modulation des niveaux d'eau à dates fixes).

• Un contexte socio-institutionnel fortement marqué et orienté par l'aménagement hydraulique

* *Plusieurs acteurs locaux intervenant dans la gestion de la ressource en eau :*

- *Trois acteurs principaux chargés de l'aménagement hydraulique :*

. *l'Union des Marais :*

L'Union des Marais (UNIMA) est créée en 1965 avec un statut de syndicat mixte afin de réaliser les études d'aménagement et d'entretien pour les associations de marais de Charente-Maritime, du fait des moyens très limités de celles-ci. Outre la maîtrise d'ouvrage, l'UNIMA assure aussi la maîtrise d'œuvre pour l'entretien des marais (curage des fossés, réparation d'ouvrages...), car elle dispose d'une régie de travaux. Elle regroupe l'ensemble de ces associations qui lui payent une cotisation et couvre ainsi un territoire de 100 000 ha, soit 1/5^e du département ; cette association a un caractère unique en France.

. *le Syndicat Mixte du Bassin de la Boutonne :*

Créé en janvier 1999, le SMBB, dans les Deux-Sèvres, prend la suite du Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique (SIAH) créé en 1947, et qui regroupait à l'origine 19 communes riveraines – principalement situées sur les cantons de Brioux/Boutonne, Chef-Boutonne et Chizé – afin d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'entretien des ouvrages hydrauliques et de l'entretien des abords de cours d'eau ; c'est la DDAF des Deux-Sèvres qui est maître d'œuvre et apporte un appui technique et financier au SIAH, remplissant ainsi sur ce point un rôle similaire à celui de l'UNIMA en Charente-Maritime. Depuis, 13 autres communes, appartenant principalement à la Communauté de Communes de Melle, ont souhaité rejoindre le syndicat.

Depuis janvier 1999, le SMBB s'est doté d'un service d'entretien des cours d'eau reposant sur des emplois d'insertion, afin de réaliser les travaux non effectués par les propriétaires riverains.

. *le Syndicat Mixte pour l'étude de l'aménagement et de la gestion du bassin de la Boutonne :*

C'est un conseiller général de Charente-Maritime fraîchement élu, qui prend l'initiative d'organiser avec le Président du Conseil Général une réunion de concertation le 19 novembre 1985 à Saint-Jean d'Angély entre les syndicats intercommunaux d'aménagement hydraulique, les associations syndicales de marais, et les communes du bassin de la Boutonne (partie Charente-Maritime) ; les services de l'Etat concernés, l'UNIMA et la Fédération départementale des associations de pêche et de pisciculture sont associés à cette réunion. Lors de celle-ci ressort le besoin « d'engager le plus rapidement possible une étude d'aménagement hydraulique de la vallée de la Boutonne et de ses affluents, permettant de mieux apprécier les problèmes d'évacuation des crues de printemps et d'automne, et d'amorcer une politique de gestion coordonnée des ressources en eau à l'étiage » (rapport n°302 du Président du Conseil Général de Charente Maritime, 1985, p.31). Il est d'ores et déjà envisagé à cette époque que l'étude soit conduite par l'UNIMA, de même qu'apparaît à cette même occasion « la nécessité de constituer une collectivité maître d'ouvrage de cette étude pouvant, à terme, devenir le maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux à entreprendre sur ce cours et sur les canaux de

marais adjacents » (même rapport, p. 32), en l'occurrence un syndicat mixte. Le Conseil Général accepte le principe de création d'un syndicat mixte regroupant les deux syndicats intercommunaux d'aménagement hydraulique avec le Département le 13 décembre 1985.

Il faut cependant cinq ans pour mener à bien ce projet, notamment pour convaincre les associations syndicales de marais de son intérêt. Le Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO) ne voit ainsi le jour qu'en octobre 1990. Il s'agit d'un syndicat d'études susceptible d'assurer une maîtrise d'ouvrage unique pour l'élaboration de projets d'aménagement hydraulique à l'échelle du bassin, et donc une meilleure cohérence des travaux ; l'exécution des travaux reste à la charge des membres du SYMBO. C'est l'UNIMA qui assure le secrétariat du SYMBO.

A sa création, le SYMBO regroupe ainsi :

- le Conseil Général de Charente-Maritime ;
- pour la partie moyenne du bassin de la Boutonne (du Vert jusqu'à Saint-Jean d'Angély), le Syndicat Intercommunal de la Boutonne Amont (SIBAm), créé en 1865 afin de gérer les niveaux d'eau de la rivière et d'assurer l'entretien du cours d'eau et des ouvrages de régulation ; regroupant 18 communes riveraines de la Boutonne au départ, son territoire d'action s'est progressivement étendu à 13 autres communes (soit 460 km² au total).
- pour la partie aval du bassin de la Boutonne (de Saint-Jean d'Angély à la confluence avec la Charente) :
 - . le Syndicat Intercommunal de la Boutonne Aval (SIBAv) créé en 1933 pour regrouper 16 communes riveraines de la Boutonne (soit 340 km²) dans l'optique de gérer les niveaux d'eau de la rivière et d'assurer l'entretien du cours d'eau et des ouvrages ; depuis 1982, ces fonctions sont exclusivement assurées par la DDE de Charente-Maritime, et le SIBAv n'assure plus qu'un rôle de coordonnateur entre les 16 communes et d'interlocuteur unique vis-à-vis de la DDE ;
 - . le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique (SIAH) de la Trézence et Soie, qui regroupe 17 communes riveraines de cet affluent de la Boutonne ;
 - . enfin, 9 associations syndicales de marais, créées au départ pour assécher les marais, mais visant plutôt à réguler les niveaux d'eau dans l'ensemble des marais dans cette partie aval du bassin versant aujourd'hui (soit 34,44 km²).

Ce syndicat évoluera ultérieurement, en liaison avec l'émergence du projet de SAGE (cf chapitre suivant).

- Deux acteurs principaux chargés de la production d'eau potable

. le Syndicat Mixte de production d'eau potable de la Boutonne dans les Deux-Sèvres

Il est chargé de la production d'eau potable pour 36 des 52 communes du bassin amont.

. le Syndicat mixte des eaux de la Charente-Maritime

Il fédère la majeure partie des communes du département.

- Les « Pays » :

Si les « Pays » évoqués précédemment ont avant tout une mission de développement local, ils interviennent dans la gestion de l'eau principalement à travers des actions d'entretien et de développement touristique¹.

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

On mentionnera seulement ici les actions ou projets relatifs au problème-clé de la gestion quantitative de la ressource en eau et ceux qui permettent de mieux comprendre les conditions d'émergence du projet de SAGE.

- Deux grands projets d'aménagement en Charente-Maritime :

. Le projet d'aménagement hydraulique du bassin de la Boutonne :

Le SYMBO a été créé principalement afin de permettre la réalisation d'une étude portant sur un aménagement hydraulique d'ensemble du bassin de la Boutonne : il s'agissait de concevoir un programme d'actions permettant de restaurer d'anciens ouvrages assurant la répartition et la régulation du débit de la rivière dans ses différents bras ou d'en concevoir de nouveaux, afin de limiter les risques d'inondations ; c'est l'UNIMA qui a été désigné chargé d'étude et la DDAF conducteur d'opération des travaux. Ce travail très approfondi a été réalisé de 1990 à 1993.

L'histoire ultérieure de ce projet étant liée à l'émergence du SAGE, elle est relatée dans le chapitre suivant.

. Le projet de construction du barrage de la Trézence :

Le Conseil Général de Charente-Maritime projette depuis les années 80 de construire une retenue d'eau sur la Trézence, affluent de la Boutonne. Ce projet a été modifié plusieurs fois, tant dans sa conception technique que dans ses justifications (Allain, 1999 ; Emerit, 2001 ; Allain et Emerit, *à paraître*) : au départ, il s'agissait d'un projet d'environ 30 millions de m³, réhaussable à environ 60 millions de m³, visant principalement à assurer le développement de l'irrigation en alimentant un important réseau collectif. Lors de la phase d'enquête publique (1990), une opposition des associations de protection de l'environnement et des administrations de l'environnement (manque d'examen de solutions alternatives, analyse insuffisante des impacts environnementaux) conduit à l'échec du projet (DUP non accordée).

Un second projet puis un troisième seront conçus en 1994 et en 1998, pesant lourdement sur le projet de SAGE.

¹. Le « Pays des Vals de Saintonge » a mis en place :

- des actions d'entretien des cours d'eau, berges, fossés et canaux chez les propriétaires riverains des parties moyennes et avals du bassin (hors territoire domanial), grâce à un Service d'Insertion par l'Environnement (SIE) créé en 1995, composé d'une quarantaine de personnes (emplois CEC ou CES) et de deux responsables ; des conventions d'entretien sont signées entre le SIE et les syndicats intercommunaux pour un programme de travail de 3 ans, puis de façon plus précise à l'échelle de la commune et avec le propriétaire riverain concerné. En ce qui concerne les communes ne faisant pas partie d'une structure intercommunale, les relations s'établissent directement entre le SIE et la commune.

- des actions de développement touristique : il est maître d'ouvrages pour des projets de mise en place de chemins de randonnées, de découverte de patrimoine (...), dont plusieurs ont un volet concernant la rivière.

Le « Pays Mellois » intervient dans la gestion de l'eau principalement par les actions de développement touristique qu'il initie (randonnées pédestres notamment).

Il a également réalisé un « Plan Paysage » visant à aménager les berges et la ripisylve dans la vallée de la Boutonne. Par contre, les actions d'entretien relèvent du SIAH.

- *Les actions visant à mieux gérer les prélèvements en eau pour l'irrigation :*

Jusqu'à 1992, des arrêtés préfectoraux pouvaient être pris ponctuellement au fur et à mesure de l'évolution de la ressource en eau au cours de la campagne d'irrigation : ils portaient sur l'ensemble du département, avec éventuellement des mesures spécifiques locales précisées dans l'arrêté, et définissaient des tranches horaires d'interdiction de prélèvements en eau, plus ou moins longues selon la gravité de la situation.

A partir de 1993 dans les Deux-Sèvres et de 1995 en Charente-Maritime est appliqué le décret 92-1041 du 24 septembre 1992 (décret d'application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, dit « décret-sécheresse »), qui permet au préfet de limiter ou de suspendre provisoirement les usages de l'eau dans des zones d'alerte et selon des modalités préalablement définies par arrêté préfectoral, en cas de sécheresse ou de risque de pénurie en eau.

C'est le débit de la Boutonne mesuré à la station de Le Vert, - située au sud des Deux-Sèvres, à la limite de la Charente-Maritime² - qui sert à cette époque de point de référence unique pour réglementer les prélèvements qui s'effectuent dans les cours d'eau (Boutonne ou affluents) ou dans les nappes libres ou superficielles. Dans les Deux-Sèvres, où un deuxième secteur est individualisé pour les prélèvements correspondant à des forages en nappes profondes, c'est le niveau piézométrique d'un captage d'eau potable (Fontenille) qui est retenu pour fixer les seuils d'alerte³.

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

· Initiation du projet de SAGE

** Un SAGE reposant sur les initiatives d'un élu local*

L'émergence d'un projet de SAGE sur le bassin de la Boutonne tient essentiellement aux initiatives du maire de Tonnay-Boutonne, - également conseiller général et président du Pays des Vals de Saintonge -, à l'origine de la création du SYMBO et président de cette structure. En effet, celui-ci est de façon très générale fortement intéressé par les questions de gestion de la ressource en eau (participation au projet d'élaboration de la loi sur l'eau...), et cherche par ailleurs à faire fonctionner le SYMBO, qui rencontre un certain nombre de difficultés.

** Un programme d'aménagement hydraulique initié par le SYMBO qui s'enlise*

En effet, l'étude d'aménagement hydraulique du bassin de la Boutonne terminée en 1993 ne comportant pas de volet d'étude d'impact et d'incidence des aménagements envisagés, elle doit être complétée par une seconde étude prenant en charge ces aspects, du fait des nouvelles exigences de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Cet attermoisement est localement très mal ressenti du fait des fortes attentes dans ce domaine et du coût très élevé de l'étude précédente.

Il s'agit donc pour les acteurs locaux de savoir comment faire aboutir ce projet d'aménagement hydraulique.

². Cette station, suivie depuis 1969, sera remplacée en 1995 par une station située à quelques kilomètres en aval, le Moulin de Châtres.

³. Ce point de référence sera remplacé par un forage (Les Outres) à partir de 1997.

** Des relations étroites avec l'Agence de l'Eau*

L'idée d'un projet de SAGE est rapidement évoquée dès la promulgation de la loi sur l'eau en 1992, en particulier du fait de la présence d'un élu local au Comité de Bassin (vice-président).

Pour celui-ci, le bassin de la Boutonne doit faire figure d'exemple et le SAGE de ce bassin doit être le premier à être signé en Adour-Garonne.

• Organisation de la mobilisation collective

La mobilisation collective repose sur deux voies principales :

- une voie institutionnelle : la constitution d'une structure interdépartementale légitime à l'échelle du bassin ;
- une voie socio-politique : des réunions publiques d'échanges entre les acteurs locaux.

** La constitution d'une structure interdépartementale légitime à l'échelle du bassin*

- Une extension du territoire de compétences du SYMBO au département des Deux-Sèvres

A partir de 1994, les acteurs locaux du bassin versant de la Boutonne situés dans le département des Deux-Sèvres demandent à être rattachés au SYMBO, sous l'impulsion du président du Syndicat Mixte de production d'eau potable de la Boutonne dans les Deux-Sèvres, également conseiller général, ainsi que de la DDAF de ce département.

Le 20 février 1995, le comité syndical du SYMBO accepte l'adhésion du Département des Deux-Sèvres, du Syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la Boutonne et du Syndicat Mixte de production d'eau potable de la Boutonne.

Il faudra cependant attendre le 15 février 1996 (arrêté préfectoral) pour que le SYMBO devienne officiellement une structure fédérative interdépartementale, rassemblant des acteurs du bassin versant de la Boutonne des deux départements concernés :

- pour la Charente-Maritime : le Conseil Général et les organismes composant initialement le SYMBO (Conseil Général, Syndicats intercommunaux d'aménagement hydraulique et associations syndicales de marais) ;
- pour les Deux-Sèvres : le Conseil Général, le Syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la Boutonne et le Syndicat Mixte de production d'eau potable de la Boutonne.

Le comité syndical est modifié en conséquence, comportant dorénavant 38 délégués au lieu de 28, dont 14 pour les Deux-Sèvres et 24 pour la Charente-Maritime.

Au cours de l'année 1995 cependant, le SYMBO travaille déjà au lancement d'un projet de SAGE. Ainsi, un compte-rendu d'une réunion de coordination de septembre 1995 montre clairement que le SYMBO se donne à cette époque deux missions :

- l'une d'aménagement hydraulique, dans le champ de ses compétences classiques : il s'agit de mener l'étude d'impact environnemental pour le projet en cours et de modifier celui-ci pour tenir compte de l'intégration des Deux-Sèvres⁴ ;

⁴. Confiée au bureau d'études « Rivière-Environnement », cette étude ne sera terminée qu'en 1998, sans donner satisfaction au SYMBO ; elle reste d'ailleurs actuellement inutilisée.

- l'autre concernant le projet de SAGE, en assurant notamment la maîtrise d'ouvrage de l'étude préliminaire : cette réunion fixe notamment le calendrier de cette étude qui doit être achevée en janvier 1996, afin que le projet puisse être soumis au Comité de Bassin cette année-là.

- Une saisine des préfets par le SYMBO pour la mise en place d'un projet de SAGE

La transformation du SYMBO en structure fédérative à l'échelle du bassin versant de la Boutonne lui assure la légitimité nécessaire pour effectuer la demande d'instruction d'un projet de SAGE. C'est son président qui effectue cette demande auprès des préfets de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres en 1995 et se déclare prêt à porter le projet de SAGE.

- La réalisation d'une étude préliminaire en vue de la définition du périmètre

A la suite de cette demande, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne intervient pour convaincre les acteurs locaux *via* le SYMBO de réaliser une étude préliminaire permettant d'une part d'établir un premier diagnostic de la situation et de justifier l'intérêt d'un projet de SAGE d'une part et d'autre part de disposer d'un document pouvant servir de base à la consultation des collectivités territoriales concernées par le périmètre de SAGE.

Le SYMBO assure la maîtrise d'ouvrage de cette étude, le cahier des charges étant défini par le bureau du SYMBO et soumis à l'avis de celui-ci. L'étude est confiée au bureau d'études « Géoaquitaine » à l'automne 1995.

Terminée en janvier 1996, cette étude se présente comme un travail de synthèse de 22 pages s'appuyant sur un recensement de la documentation existante et sur une enquête auprès des divers usagers ; en annexe du document figurent un certain nombre de représentations cartographiques.

Dans la première partie (6 p), l'étude s'attache à proposer un périmètre possible de SAGE en s'appuyant sur les critères définis par le guide méthodologique pour l'élaboration des SAGE (cohérence hydrographique et socio-économique ; faisabilité de la gestion locale ; caractère opérationnel de la taille) ; concrètement, elle reprend une liste de communes fournie par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne. En ce qui concerne la CLE, le bureau d'études préconise une taille de 40 à 48 membres.

Dans une deuxième partie (10 p), l'étude présente :

- l'état de la ressource en eau et les principaux problèmes recensés (risques de crues élevés ; importance des étiages surtout du fort accroissement des prélèvements pour l'irrigation et absence de point de référence fiable sur le cours aval de la Boutonne ; dégradation de la qualité des eaux qui se présente comme globalement passable voire médiocre avec des points de pollution excessive dus aux rejets de l'usine Rhodia ; régression des zones humides et risque d'atteinte à la richesse piscicole ; augmentation de la pollution des eaux souterraines par les nitrates et les pesticides) ;

- les usages de l'eau et les problèmes liés à ces usages (navigation de plaisance et canoë-kayak, activités souffrant des étiages sévères de la rivière ; manque d'entretien et dégradation des moulins et des ouvrages hydrauliques ; demande de libération précoce des terres de la basse vallée au printemps par les agriculteurs pour mettre celles-ci en culture suffisamment tôt, prélèvements importants pour l'irrigation du maïs et problèmes de déstructuration des ripisylves par les remembrements et de pollution ; forte pression de

pêche ; pénuries d'eau douce pour la conchyliculture ; développement de la populiculture et concurrences dans les besoins en eau avec l'irrigation du maïs ; abandon de plusieurs captages d'AEP en Charente-Maritime ; sensibilité de la ville de Saint-Jean d'Angély aux crues et aux assecs) ;

- les objectifs à poursuivre pour parvenir à une gestion équilibrée de la ressource en eau : affiner les indicateurs de gestion de la ressource en eau, en complément du DOE et du DCR fixés par le SDAGE; parvenir à une gestion concertée des niveaux d'eau pour limiter les risques d'inondation des zones habitées et mener une réflexion sur la création ou la réhabilitation des zones d'expansion de crues et sur la réglementation de l'urbanisation ; harmoniser les règles de gestion entre les deux départements, en matière de limitation des prélèvements en eau pour l'irrigation (adopter un plan de gestion crise commun), en matière d'aménagement foncier et en matière de pratiques agricoles (projets « Fertimieux » et « Irrimieux ») ; prendre position sur les différents projets d'aménagement du bassin en terme de quantité ou de qualité (on peut à cet égard penser que le projet du barrage de la Trézence fait partie de ces projets, même si, étonnamment, celui-ci n'est nulle part évoqué dans l'étude).

Enfin est affirmée la nécessité d'améliorer la connaissance du bassin versant, notamment les prélèvements en eau et les règlements d'eau, ainsi que de mettre en place un réseau de suivi de l'état de la ressource sur le plan quantitatif et qualitatif et de procéder au recrutement d'un animateur pour le projet de SAGE.

** L'organisation de sessions « Rivière, partage de l'eau » à l'initiative de la FDSEA et du SENS pour jeter les bases d'une concertation entre les acteurs locaux en Charente-Maritime*

De 1996 à 1997, des sessions « Rivière, Partage de l'Eau » sont organisées dans le bassin versant de la Boutonne, à l'initiative de la FDSEA et du SENS (futur Pays des Vals de Saintonge), dont le président est le même que celui du SYMBO, avec pour objectif de permettre aux acteurs locaux de mieux connaître la ressource en eau et les différents usages du bassin.

Si ces sessions ne sont pas les premières à se dérouler en Charente-Maritime (d'autres ont déjà été organisées dans les bassins versants de la Seudre, de la Seugne ; de la Gères et de la Devise), elles sont cependant ici menées dans l'optique de faciliter la mise en place du projet de SAGE : ces sessions se déroulent à cet effet pendant la phase de consultation des communes sur le projet de périmètre et la phase d'instruction du SAGE.

Deux séries de trois journées non consécutives sont organisées :

- dans la partie amont du bassin en 1996 (les 11 juin, 17 septembre et 19 novembre)
- dans la partie aval en 1997 (les 21 mai, 24 septembre et 3 décembre).

La même structure est adoptée pour les deux séries de sessions : connaissance hydrogéologique et hydrologique du bassin, le premier jour ; présentation des usages de l'eau et des différents besoins, le second jour ; présentation de la loi sur l'eau et de différents instruments juridiques, le troisième jour. Ces sessions s'appuient principalement sur des exposés, mais aussi sur des visites et des discussions.

L'étude des compte-rendus et des bilans de ces sessions révèle toutefois une tonalité différente des débats dans les deux parties du bassin :

- en amont, une part importante des sessions semble avoir été consacrée aux problèmes d'entretien des moulins et aux actions du syndicat intercommunal d'aménagement

hydraulique de cette partie du bassin ; les problèmes quantitatifs ne semblent pas avoir été réellement débattus, chaque catégorie d'usagers exposant ses propres besoins, sans aller plus en avant dans l'étude de la concurrence en agriculture d'un côté, populiculture, canoë-kayak et pêche de l'autre ;

- en aval, c'est la question de la gestion des niveaux d'eau, en relation avec l'occupation des sols qui semble avoir focalisé les discussions : il en ressort le besoin de développer la concertation entre les différents usagers et l'idée de découpler le réseau hydraulique du marais du niveau d'eau dans la rivière.

Dans les deux cas, il ressort de ces sessions :

- l'intérêt des acteurs locaux pour ce type d'échanges et la volonté de poursuivre le travail, notamment à travers des réunions thématiques, et des visites de terrain, et en s'engageant dorénavant dans des projets concrets ; ce type de session est en tout état de cause vu comme un bon préalable à la mise en place du SAGE ;

- leur regret que les parties amont et aval du bassin aient été séparées, que les élus et les industriels ne se soient pas davantage impliqués, et que les problèmes locaux n'aient pas été suffisamment débattus.

· Craintes, oppositions et controverses

Il n'existe pas réellement d'oppositions à ce projet de SAGE. Tout au plus certains élus évoquent-ils leur préférence pour un contrat de rivière.

Cette absence d'oppositions ne signifie pas pour autant qu'il existe un enthousiasme réel pour le projet. Si les conditions semblent réunies pour permettre l'élaboration d'un SAGE (existence d'une multiplicité de problèmes non résolus et s'aggravant, nombre important d'acteurs en jeu, élus locaux favorables à cette idée), le climat de lancement de ce SAGE semble marqué :

- d'une part, par l'ambiguïté des élus de Charente-Maritime et de l'UNIMA, qui associent étroitement cet instrument à leurs finalités d'aménagement hydraulique ;

- d'autre part, par des attentes importantes en matière d'amélioration de la gestion quantitative de l'eau de la part de maints usagers et d'administrations comme la DIREN et la DDAF des Deux-Sèvres, mais qui apparaissent tempérées par un certain scepticisme sur la possibilité réelle d'aboutir et par une difficulté certaine à amorcer un débat sur cette question. Outre l'existence de clivages latents entre profession agricole et autres usagers en Charente-Maritime, des divergences sont décelables entre les acteurs des Deux-Sèvres et ceux de Charente-Maritime, les premiers s'estimant plus « civiques » dans leurs efforts pour limiter les prélèvements d'irrigation et les seconds rendant les premiers responsables de la faiblesse des débits enregistrés à la station de Le Vert, à la limite interdépartementale.

3 – Cadrage du projet de SAGE

· Délimitation du périmètre

** Modalités de délimitation du périmètre*

Le périmètre soumis à la consultation des élus du bassin s'appuie sur le projet de périmètre proposé dans l'étude préliminaire réalisée par Géo-aquitaine, qui correspond au bassin versant de la Boutonne, et regroupe 131 communes réparties entre les Deux-Sèvres (52) et la Charente-Maritime (79) en s'étendant sur 1320 km².

Il a fait l'objet d'un arrêté interpréfectoral de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres le 2 décembre 1996, le même jour que l'approbation du SDAGE Adour-Garonne (adopté le 6 août 1996 par le Préfet de la région Midi-Pyrénées, coordonnateur du bassin Adour-Garonne), qui définit le bassin versant de la Boutonne comme unité hydrographique de référence devant faire l'objet d'un SAGE⁵.

** Analyse du périmètre*

Cette zone présente une bonne cohérence physique et une relativement bonne cohérence socio-économique. Du point de vue de la faisabilité opérationnelle, l'étendue relativement limitée du périmètre (1320 km²) est un atout, puisque les recommandations du guide méthodologique préconisent une superficie de 1000 à 2000 km², de même que l'existence d'une structure de concertation unique entre les gestionnaires de l'eau et les élus à travers le SYMBO.

Cet atout est toutefois tempéré par l'orientation trop exclusivement aménagiste du SYMBO et par une superposition imparfaite entre territoire du bassin et territoire du SYMBO.

- Etablissement d'une CLE fonctionnelle

** Composition de la CLE*

La Commission Locale de l'Eau est définie par l'arrêté préfectoral de Charente-Maritime du 2 décembre 1997; elle comporte 48 membres titulaires.

La règle qui a prévalu dans le choix des membres de la CLE a été de respecter *grosso modo* un équilibre entre la Charente-Maritime et les Deux-Sèvres.

Si le collège des représentants des usagers de l'eau reflète assez bien la diversité des usages mise en évidence dans la première partie de l'étude, on constate toutefois qu'il n'y pas de représentant :

- d'associations de canoë-kayak ;
- de propriétaires riverains.

S'il n'existe pas d'associations de propriétaires riverains, il existe cependant une association de propriétaires de moulins, qui a d'ailleurs manifesté son souhait d'être associée aux travaux de la CLE, depuis que celle-ci a été mise en place.

On note que l'UNIMA est représentée deux fois dans la CLE : au titre de collectivité territoriale, mais aussi au titre d'usager, en tant que représentante des associations syndicales de marais. La place très importante conférée à cette structure reflète son pouvoir très étendu en Charente-Maritime.

Enfin, l'agriculture est représentée à la fois par les Chambres Départementales d'Agriculture et par les associations départementales d'irrigants (Association des Irrigants des Deux-Sèvres - AIDS - en Deux-Sèvres et ACIME et Charente-Maritime), du fait de l'importance de l'irrigation dans les usages de l'eau. Il importe toutefois de noter que si l'AIDS représente une

⁵. Cf carte f1, p.106 du SDAGE.

véritable structure représentative à l'échelle départementale, l'ACIME est plutôt une structure fédérative sans réelle unité et sans réel mandat.

Au total, la CLE représente cependant la première structure pluri-partite susceptible de rassembler tous les intérêts en jeu à l'échelle du bassin.

** Une élection de présidence sous le signe de conflits d'influence entre élus*

La CLE est installée par le Préfet de Charente-Maritime fin décembre 1997.

Si le Président du SYMBO, élu fortement implanté dans le milieu local (Conseiller Général, Maire de Tonnay-Boutonne et également Président du « Pays des Vals de Saintonge » depuis 1995) fait figure naturelle de Président de la CLE quasiment jusqu'à l'installation de la CLE, une autre personnalité locale manifeste son intérêt pour ce mandat peu avant cette échéance : il s'agit du Vice-Président de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne très impliqué dans la préparation de la loi sur l'eau en tant qu'ancien député, et dans l'élaboration du SDAGE de ce bassin en tant que Président de la Commission Planification ; localement, cet élu ne bénéficie cependant pas d'une assise aussi solide que le premier candidat (il n'est « que » président de la Communauté de Communes des Vals de Trézence de la Boutonne à la Devise).

A la suite de discussions entre les hommes, le premier se retire au profit du second, du fait de ses nombreuses responsabilités locales, et c'est ce candidat unique qui se présente et est élu. La vice-présidence est confiée aux deux élus-moteurs de l'extension du SYMBO, l'ex-candidat à la présidence de la CLE et le conseiller général des Deux-Sèvres.

** Un montage complexe pour assurer le portage du SAGE*

Dès la réunion d'installation de la CLE, il est décidé que ce soit le « Pays des Vals de Saintonge » qui soit la structure porteuse du SAGE, le statut du SYMBO ne lui permettant pas d'assurer cette fonction, notamment pour l'embauche de personnel. Le « Pays » devient ainsi prestataire de services du SYMBO pour le projet de SAGE, cette relation faisant l'objet d'une convention entre les deux parties.

Compte tenues des luttes de pouvoir ayant prévalu entre les deux élus briguant la présidence de la CLE, ce montage laisse présager dès le départ des tensions possibles entre SYMBO, « Pays » et président de la CLE.

Les coûts de fonctionnement sont estimés à 385 000 F pour la première année (salaire de l'animatrice, salaire du temps partiel de secrétariat, achat d'un véhicule et d'un ordinateur).

La clé de répartition adoptée pour le financement est la suivante :

- . Agence de l'Eau : 50%
- . Conseil Général de Charente-Maritime : 20%
- . Conseil Général des Deux-Sèvres : 10%
- . Ministère de l'Environnement et Conseil Régional : 20%

Le département des Deux-Sèvres a été réticent pour accepter cette clé de répartition, se sentant peu concerné par le SAGE de la Boutonne. Les financements ont tardé à être versés.

• **Polarisation du projet**

Les arguments mis en avant pour justifier le projet de SAGE de la Boutonne lors de la phase de lancement, les acteurs locaux mettant celui-ci en avant, laissent apparaître un risque certain de polarisation du projet vers les questions d'aménagements hydrauliques, ou vers des actions privilégiant ce type de solution.

A l'inverse, dès ce stade, on constate que le projet de barrage de la Trézence, pourtant clairement présent à l'esprit de tous, reste absent des discours :

- ainsi, lors de la réunion de coordination du SYMBO de septembre 1995 évoquée précédemment, il est explicitement notifié « de réserver pour l'instant toutes considérations sur le projet Trézence dont le dossier est actuellement en cours de réinstruction » (p.2) ; pour autant, il n'est pas envisagé de confier à la future CLE une analyse de ce dossier ;

- par ailleurs, on a déjà vu que l'étude préliminaire de 1996 ne fait aucune référence à ce projet.

Enfin, diverses initiatives ayant lieu au cours de cette phase jettent les bases d'une concertation entre acteurs locaux et laissent penser que l'élaboration du SAGE est susceptible de démarrer dans un climat apaisé :

- en particulier, depuis 1996, une concertation est mise en place entre les différents usagers sur la Boutonne aval au moins une fois par an avant le début de la période d'irrigation et de l'étiage, sous la présidence du sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Jean d'Angély ;

- par ailleurs, dans les Deux-Sèvres, les syndicats d'irrigants du bassin de la Boutonne prennent l'initiative au cours de l'hiver 1996-97 de réfléchir à de nouvelles modalités de gestion d'eau susceptibles d'éviter les limitations importantes de prélèvements en situation de crise ; cette opération, qui prendra une ampleur départementale, visera à mettre en place progressivement des accords contractuels entre profession agricole et administration reposant sur des systèmes de gestion volumétrique (Allain, 2001).

III – Modalités d’élaboration du SAGE de la Boutonne

1 – Organisation de la collaboration au sein de la CLE

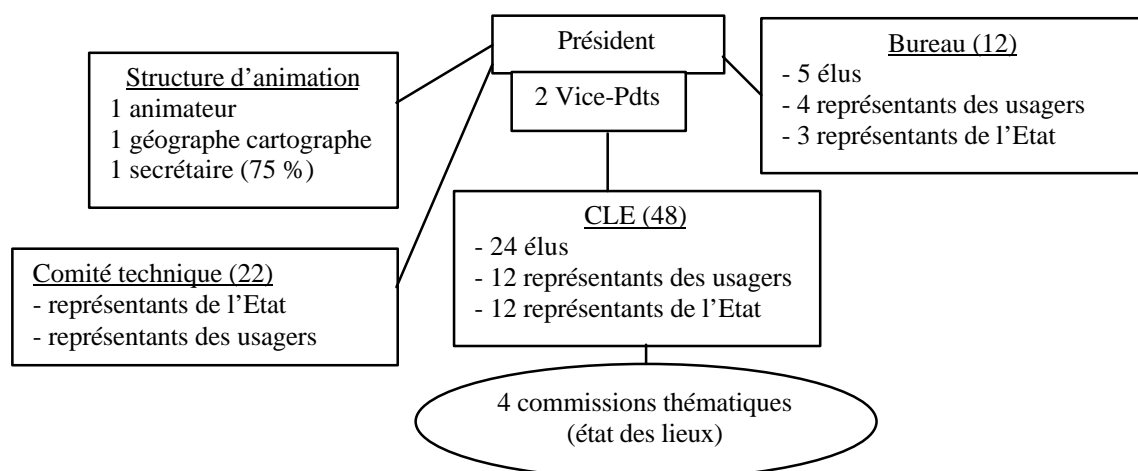
On examinera successivement :

- 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°6-1 – Organigramme de la CLE



Le pilotage est effectué ici par le président et l’animatrice, en relation étroite avec un bureau doublé d’un comité technique d’experts.

** un bureau et un comité technique d’experts :*

Lors de la seconde réunion de la CLE (22 juin 1998) ont été :

- d’une part élu un bureau de la CLE, afin d’engager les demandes de financement et de trouver une structure d’accueil pour les membres de la cellule d’animation ; ce bureau a été composé de 12 membres (5 élus, 4 représentants des usagers et 3 représentants de l’Etat) ;
- d’autre part formé un comité technique, composé de 22 personnes représentants de l’Etat, des collectivités territoriales ou des usagers ayant des compétences techniques dans le domaine de l’eau ; ce comité souhaité par le Président de la CLE se présente comme un véritable organe d’expertise de la CLE et a pour fonction d’aider la structure d’animation dans son travail.

• Ressources humaines mobilisées

** Une structure d’animation en propre*

Dès cette seconde réunion de CLE, il est aussi envisagé de doter la CLE d’une structure d’animation en propre, reposant sur une fonction d’animation et de secrétariat : une

animatrice est embauchée à plein temps en mars 1999, et une secrétaire à temps partiel (25% du temps d'un CEC) en mai 1999. En attendant l'arrivée de l'animatrice, le secrétariat de la CLE est assurée par l'UNIMA.

Cette structure s'étendra rapidement avec l'embauche d'un géographe-cartographe en décembre 1999 dans l'optique de mettre en place un SIG, et l'augmentation du temps de secrétariat (à 75%).

C'est le « Pays des Vals de Saintonge » qui est l'employeur du personnel de cette structure d'animation, conformément à la convention passée entre le SYMBO et le Pays.

** Un recours limité à des prestataires extérieurs*

L'orientation prise vers la mise en place d'une structure d'animation en propre est clairement liée à la volonté du SYMBO de ne pas faire appel à des bureaux d'études pour réaliser le SAGE, du fait de l'absence d'aboutissement des études lourdes précédemment engagées.

** Un appui important de l'Agence de l'Eau*

Le président de la CLE peut dès le début compter sur un appui important de l'Agence de l'Eau (délégation de Bordeaux), qui lui suggère par exemple en janvier 1998 un système de pilotage et une démarche de travail possibles, qui seront quasiment adoptés tels quels par la CLE.

Ultérieurement, si l'appui technique d'un trio Agence de l'Eau / DIREN / MISE est fortement attendu par l'animatrice, celui-ci ne parvient pas à fonctionner pendant longtemps (jusqu'au « recadrage » du projet de SAGE en 2001), faute surtout de l'implication des MISE.

• Participation générale

Dès la deuxième réunion de CLE, le principe de création de groupes de travail thématiques est aussi adopté (cf démarche de travail).

Ainsi, tout est mis en œuvre dans ce SAGE au départ pour favoriser une bonne participation de tous les acteurs locaux.

2 – Cadrage du SAGE

• Démarche de travail

Suivant les propositions de l'Agence de l'Eau, la CLE décide lors de sa deuxième réunion de suivre scrupuleusement la *démarche de planification préconisée par le guide méthodologique, reposant donc sur six séquences* (état des lieux, diagnostic, tendances et scénarios, choix de la stratégie, les produits du SAGE, validation finale), et envisage un calendrier prévisionnel :

- . état des lieux : 4 mois
- . diagnostic global : 6 à 12 mois
- . tendances et scénarii : 4 mois
- . choix de la stratégie : 6 mois
- . les produits du SAGE : 6 mois
- . validation finale : 4 mois

Par ailleurs, suivant toujours les propositions de l'Agence de l'Eau, la CLE décide lors de cette réunion de constituer quatre groupes thématiques, chargés des questions de gestion quantitative, de qualité, de l'espace rivière et des zones humides, et enfin, de la pêche, du tourisme et des loisirs. Chaque groupe est censé effectuer son secrétariat et le comité technique doit, lui, établir la synthèse et la présenter au bureau.

C'est la réunion de CLE du 21 avril 1999 qui marque le démarrage réel de l'élaboration du SAGE, avec l'arrivée de l'animatrice et l'organisation concrète du travail (composition des groupes thématiques, premier planning de réunions). Les membres de la CLE se sont inscrits librement dans les commissions auxquelles ils souhaitaient participer ; chaque commission a ainsi été composée d'une vingtaine de membres, avec un président (un élu) et un rapporteur.

Le schéma N°6-2 présente la démarche telle qu'elle était envisagée jusqu'à fin 2000.

N°6-2 – Démarche d'élaboration du SAGE de la Boutonne (fin 2000)

Etat des lieux		Diagnostic	Tendances et scénarios + Stratégies	Rédaction du document de SAGE
Commission thématique n°1	Document de synthèse : Structure d'animation + comité technique	Document de synthèse : Structure d'animation + comité technique	<i>Commissions géographiques ?</i>	<i>BE ou structure d'animation ?</i>
Commission thématique n°2				
Commission thématique n°3				
Commission thématique n°4				

↑
CLE

• Les différentes phases d'élaboration du SAGE

** Un état des lieux très long et extrêmement approfondi*

La réunion de CLE du 21 avril 1999 a été rapidement suivie d'une réunion du bureau et du comité technique (20 mai 1999) visant à préciser le cahier des charges à respecter par les commissions thématiques pour la phase d'état des lieux, chacune étant censée fournir un rapport à ces deux instances chargées d'en effectuer la synthèse.

Le compte-rendu de cette réunion révèle toute l'importance accordée à cette phase par les acteurs locaux, en particulier par le président de la CLE : « parce qu'il constitue les FONDATIONS d'élaboration du SAGE, l'état des lieux doit être le plus exhaustif et compréhensible possible afin d'être exploitable au mieux » (p.1). Le domaine de travail de chaque groupe thématique est ainsi soigneusement précisé sous la forme de mots-clés. Chaque groupe thématique est invité non seulement à collecter toutes les données nécessaires, mais aussi à préciser l'état de la situation. A côté de la réalisation de fiches techniques, une présentation de l'état des lieux sous forme cartographique, jugée plus parlante, est aussi envisagée.

Alors qu'il est envisagé à cette époque que les commissions thématiques remettent leur rapport en octobre 1999 et que l'état des lieux soit approuvé fin 1999, le travail prend rapidement du retard, pour différentes raisons :

- sous-estimation du temps nécessaire pour recenser, collecter et synthétiser les informations existantes (une seule réunion de commission thématique ne peut suffire à réaliser ce travail) ;
- souci d'organiser des bases de données utilisables pour le travail ultérieur ;
- décision d'embaucher un géographe-cartographe et de mettre en place un SIG, travail qui ne commencera qu'en 2000 ;
- parti-pris de revenir le plus possible aux sources mêmes pour vérifier les données de base et d'effectuer une synthèse fiable et cohérente, du fait des problèmes suivants : carences dans certaines études (par exemple, dans un historique des travaux effectués sur la Boutonne, ne mentionnant pas les dates de retour pour assurer un entretien) ; disparité de traitement des informations entre départements ; manque d'explicitation des synthèses réalisées dans les études ne permettant pas de vérifier les analyses menées ;
- réticence de certaines administrations à fournir les données.

Du coup, les commissions thématiques sont amenées à se réunir trois ou quatre fois chacune entre mai 1999 et février 2000.

La structure d'animation, cheville ouvrière de ce travail, est rapidement asphyxiée par l'ampleur de ce travail. La dispersion géographique des membres de cette cellule ne facilite par ailleurs pas les choses : animatrice et secrétaire situées dans le locaux du « Pays des Vals de Saintonge » à Tonnav-Boutonne et géographe localisé dans des bâtiments de la Chambre d'Agriculture à Saint-Jean d'Angély, puis animatrice rejoignant le géographe, mais secrétaire restant à Tonnav-Boutonne et venant à Saint-Jean d'Angély une fois par semaine.

Par ailleurs, la tempête catastrophique du 27 décembre 1999 freine le travail, dans la mesure où d'autres urgences mobilisent les acteurs locaux.

Au total, l'état des lieux n'est terminé qu'au cours de l'automne-hiver 2000-2001, mais ne pourra être entériné que fin 2001, du fait des élections.

** Une élaboration du SAGE qui s'accélère à partir de 2001*

A partir de 2001, tout est mis en œuvre pour accélérer l'élaboration du SAGE et remobiliser les acteurs locaux, notamment sous la pression de l'Agence de l'Eau qui s'inquiète du risque d'enlisement de ce projet et de l'augmentation de ses coûts, et même si la CLE ne peut alors se réunir (suite aux élections municipales et cantonales de mars 2001, une nouvelle CLE n'est composée qu'en septembre 2001).

Un nouveau groupe technique resserré est mis en place à partir d'avril 2001, composé de 12 personnes de la CLE ou émanant d'une structure-membre de la CLE : celui-ci travaille tout d'abord à l'élaboration du diagnostic, en construisant tout d'abord une méthode de diagnostic visant mettre en évidence les relations causales et à évaluer les différents états recensés, puis en mettant en œuvre celle-ci (3 réunions). L'état des lieux et le diagnostic seront ainsi validés par la CLE, respectivement le 29 octobre et le 12 décembre 2001.

L'année 2002 sera consacrée à terminer l'élaboration du SAGE :

- réalisation des étapes « tendances et scénarios » et « choix de la stratégie » de janvier à septembre 2002 ;
- début de l'étape « produits du SAGE » en octobre 2002, la validation finale du SAGE étant prévue pour mars 2003.

Les réunions s'intensifieront nettement pendant toute cette période, avec plusieurs sessions de travail du bureau et du groupe technique et plusieurs réunions de commissions thématiques, le découpage des domaines de compétences de celles-ci étant toutefois quelque peu modifié. La CLE se réunira aussi plusieurs fois pour valider l'avancement du travail.

• Le choix des questions traitées

Une approche globale des problèmes... à l'exclusion du barrage de la Trézence

Si ce projet de SAGE affiche dès le début un souci de mieux coordonner les différentes actions menées dans le domaine de l'eau et si le temps très important consacré à un état des lieux fouillé donne à penser que la CLE se donne pour mission d'appréhender tous les problèmes relatifs à la gestion de l'eau dans le bassin, une analyse des questions réellement traitées laisse apparaître un décalage certain entre les discours et les pratiques : en effet, si le projet de barrage de la Trézence n'est à aucun moment discuté dans le cadre du projet de SAGE, et les problèmes mêmes de gestion quantitative, pourtant essentielles dans ce bassin, sont largement reportés aux discussions devant avoir lieu dans le PGE.

Le projet de barrage de la Trézence n'est tout d'abord pas abordé pendant toute la phase d'état des lieux (1999-2000), le président de la CLE expliquant que cette phase concerne l'existant, que ce projet n'a donc pas de raison d'être débattu à ce stade, mais qu'il le sera lors de la phase d'élaboration des scénarios. C'est pourtant le moment où la troisième version de ce projet est soumise à enquête publique (été 1999) et où le Comité de Bassin est amené à se prononcer (décembre 1999) sur le projet.

Si le Premier Ministre signe à l'arraché la DUP pour ce projet en janvier 2001 après de multiples péripéties, le projet est cependant à nouveau bloqué par un recours en Conseil d'Etat et est soumis à la mise en place d'un PGE. Aucun débat n'est pour autant entamé dans la CLE qui a alors terminé son état des lieux. Au contraire, le président de la CLE fait tout pour éviter de voir s'engager une discussion sur le bien-fondé de ce projet, situation qui amènera les associations de protection de l'environnement à mettre un terme à leur participation à la CLE en septembre 2002. Ainsi, le SAGE n'apporte aucun éclairage nouveau sur cette question : il n'envisage le projet du barrage de la Trézence que comme une solution technique parmi d'autres, susceptible de permettre la reconstitution de DOE. De manière générale, les questions de gestion quantitative sont largement renvoyées au PGE.

3 – Modalités de construction d'un nouvel ordre négocié

• la définition d'enjeux communs

Il n'apparaît pas réellement de débat autour d'enjeux particuliers, ni d'effort pour construire des enjeux communs susceptibles de permettre une certaine convergence des points de vue et de dépasser la défense d'intérêts sectoriels. Au contraire, tout se passe comme si une « chape de plomb » faite de tabous et de non-dits avait en permanence cantonné le travail et les discussions dans des limites à ne pas franchir, en évitant d'aborder tout sujet politique

(« interdiction » en particulier de discuter de l'avenir du maïs dans la région, tout effort en ce sens étant systématiquement disqualifié en étant considéré comme une attaque contre la profession agricole).

• la place de la concertation

Dans ce SAGE, ce sont les commissions thématiques d'une part, et le comité technique-bureau (ou le groupe technique) d'autre part qui ont représenté les lieux essentiels de concertation.

La CLE s'est en effet peu réunie, sauf en 2002 et a même connu des périodes très longues sans être consultée (pas de réunion de CLE entre avril 1999 et septembre 2000, ni entre septembre 2000 et octobre 2001, du fait cette seconde fois de la période électorale). C'est plutôt le comité technique (ou le groupe technique) qui a matérialisé la poursuite de l'implication des acteurs locaux, au cours de ces deux périodes : en se consacrant à la réalisation d'une brochure en 2000 (4 réunions) et en assurant la reprise d'élaboration du SAGE en 2001 (3 réunions).

La réalisation d'une brochure sur le bassin de la Boutonne en 2000 a été une occasion certaine d'échanges et de discussions entre les acteurs locaux, notamment à travers le choix des photos révélateur des différentes représentations de l'eau en présence.

L'existence de lieux de concertation n'a cependant pas suffi à assurer une réelle concertation, certaines questions (projet de barrage de la Trézence) n'ayant pu être débattues. En fait, tout se passe comme si la concertation n'avait été réellement possible que lorsqu'il s'agissait de discuter de questions sans enjeux.

• la place de la négociation

Compte tenu de la difficulté à débattre des enjeux de ce projet de SAGE et à assurer une réelle concertation, et de l'effort permanent de « lissage » entrepris pour éviter toute aspérité susceptible de donner prise à des controverses, peu de place a été laissée à de véritables négociations.

Une exception notable est sans doute le domaine de la qualité de l'eau, où la diversité des acteurs concernés (profession agricole, mais aussi industriels, comme Rhodia...) a permis que chacun soit davantage enclin à accepter des contraintes plus fortes sur ses pratiques.

• la prise de décision

Le choix de suivre scrupuleusement les étapes d'élaboration du SAGE préconisées par le guide méthodologique fait qu'il y a eu ici recherche de construction d'un accord par grandes étapes, chacune d'elles étant validée par la CLE.

Ces validations n'ont pas reposé formellement sur un vote, celui-ci étant réservé à l'approbation du document final.

• la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel

* *Degré d'ouverture de la CLE*

L'élaboration du SAGE n'a pas été conduite de façon à créer une dynamique autour des questions de gestion d'eau. Toutefois, on observe un effort réel de communication et de rayonnement de la CLE.

- Un effort réel de communication

La communication auprès des autres acteurs locaux devient une préoccupation importante à partir de l'année 2000, lorsque l'allongement de la phase d'état des lieux entraîne une certaine désaffection locale :

- . participation à une exposition de trois jours (avril 2000) à Saint-Jean d'Angély sur le thème du patrimoine hydraulique et paysager de la vallée de la Boutonne ;
- . réalisation d'une brochure intitulée « pour la rivière et les hommes... le SAGE de la Boutonne », éditée en 10 000 exemplaires et largement diffusée ;
- . participation (stand) aux Assises Régionales de l'Eau de Poitou-Charentes (novembre 2000).

Le projet d'aménagement d'une « *Maison du SAGE* » a été ajourné, faute de locaux disponibles : la rénovation d'une ancienne école de Chizé prévue pour abriter celle-ci a été reportée, en raison d'autres priorités (problèmes liés à la tempête).

- Une implication de la CLE dans la gestion des dégâts causés par la tempête

Suite aux dégâts occasionnés par la tempête du 27 décembre 1999 (10 millions de F de travaux pour dégager les cours d'eau), la CLE a pris l'initiative début 2000 de proposer des contributions pour les projets de loi sur l'eau et sur la forêt alors en cours de préparation (octroi de subventions pour les riverains acceptant de ménager une bande de 10 m en bordure de rivière qui soit exempte de cultures et de peupliers).

** Intégration de la CLE dans les structures locales*

La CLE de la Boutonne a eu du mal à se faire reconnaître au plan local :

- . lors de la première phase du travail (1999-2001), le très faible nombre de réunions de la CLE, la durée très longue de réalisation de l'état des lieux ont incontestablement entraîné une démotivation de la part des acteurs locaux, nombreux étant ceux qui considéraient en 2001 que le projet n'aboutirait pas ;
- . à partir de 2001, les efforts de communication réalisés, la réorganisation du travail (nouveau groupe technique, fixation d'un échéancier précis, travail resserré entre l'animatrice et le groupe technique) ont permis un redémarrage certain du SAGE. Cependant, le manque de volonté à vouloir réellement traiter du problème de la gestion quantitative et l'« abandon » de cette question au PGE ont considérablement discrédité le SAGE. Beaucoup d'acteurs ont considéré que les enjeux importants étaient dorénavant reportés dans le PGE (ce que confirme aisément une simple comparaison des participants aux deux projets).

** Articulation du SAGE avec d'autres actions locales*

- dans le domaine de l'eau

Au cours de l'élaboration du SAGE, le point essentiel d'articulation du projet avec d'autres actions menées dans le domaine de l'eau porte sur le Plan de Gestion des Etiages (PGE).

La mesure C5 du SDAGE recommandait que des PGE soient établis par grandes unités hydrographiques (Adour, Charente, Dordogne), notamment dans les zones déficitaires. Ces plans doivent fixer les règles de partage de la ressource en situation normale et en situation de crise, ainsi que les moyens de son contrôle. S'ils devaient être terminés au plus tard deux ans après l'approbation du SDAGE, soit avant août 1998, un retard important a été pris partout.

La note d'état d'avancement des PGE du 22-11-2000 de la Commission Planification de l'Agence de l'Eau, explique que le PGE de la Charente constitue un cas un peu particulier : en effet, dès 1992, un « protocole relatif à la gestion des eaux du bassin de la Charente » a été signé à l'initiative de l'Institution Charente, et ce protocole a été un précurseur pour la définition des PGE qui s'en inspirent directement. Dans son prolongement, une gestion des étiages de la Charente amont et de 16 affluents (pour les rivières et les nappes d'accompagnement) a été mise en place depuis 1996, en concertation avec l'Etat (DIREN, MISE) et les socio-professionnels. Le conseil d'administration de l'Institution Charente a pris la décision le 26-04-1999 de traduire ce dispositif en PGE à l'échelle de l'ensemble du bassin. Un comité d'élaboration pluripartite d'environ 70 personnes a été mis en place en 2000, chargé de valider chaque grande étape du travail. Cinq commissions de sous-bassins pluripartites ont été créées pour travailler plus concrètement sur le PGE.

Dans le cas du sous-bassin de la Boutonne se posait directement la question de savoir si la CLE de la Boutonne ne pouvait pas être chargée d'élaborer le volet Boutonne du PGE Charente. Du fait du retard pris dans la phase d'état des lieux à ce moment-là dans le projet de SAGE, il a été décidé que la réalisation de la partie du PGE concernant la Boutonne serait confiée à l'Institution Charente, mais que le travail de la commission de sous-bassin serait discuté dans la commission thématique du SAGE portant sur la gestion quantitative et que la CLE serait représentée dans la commission de sous-bassin.

En fait, très peu de relations semblent avoir été organisées entre ces deux projets, chacun suivant sa logique propre, et la CLE de la Boutonne abdiquant clairement le traitement de la gestion quantitative au profit du PGE à partir de 2002. C'est plutôt à travers des personnes siégeant dans les deux instances et un stagiaire de l'Institution que des contacts ont pu avoir lieu.

- dans d'autres domaines

La tempête de décembre 1999 a été un catalyseur pour que les deux Pays concernés (« Pays Mellois » et « Pays des Vals de Saintonge ») et la CLE examinent ensemble la question de la replantation en bordure de rivière afin de préconiser des espèces adaptées à ce milieu, et que les plans « Paysage » des Pays et le SAGE soient articulés.

Conclusion :

Le SAGE de la Boutonne naît dans un contexte ambigu qui se retrouvera tout au long de son élaboration :

- volonté de mieux coordonner la gestion de l'eau à l'échelle du bassin d'un côté, mais tendance implicite à privilégier d'emblée des solutions d'aménagements hydrauliques de l'autre ;
- souci de gérer les conflits d'usage et de développer la concertation entre les acteurs locaux, mais incapacité à remettre en cause l'existant et à aborder certains « tabous ».

L'élaboration du SAGE est marquée par deux grandes étapes contrastées :

- un état des lieux très long et extrêmement approfondi de mi-1999 à mi-2001,
- une réorganisation et une poursuite du travail à un rythme soutenu à partir de mi-2001, le SAGE devant être terminé début 2003.

La phase d'état des lieux est tout d'abord marquée par la personnalité et l'expérience du président de la CLE (participation à l'élaboration du SDAGE, ancien parlementaire), qui conduisent celui-ci à insister sur la constitution d'un système d'informations très fouillé et à s'intéresser aux évolutions législatives en rapport avec la tempête de 1999. La conduite de cette phase reflète aussi la jeunesse de l'animatrice confrontée pour la première fois à un travail de grande ampleur, et soucieuse d'effectuer celui-ci au mieux.

La seconde étape révèle le souci de mener à bien le projet de SAGE dans un calendrier bien défini, en instaurant pour cela un mode de travail resserré entre l'animatrice, le bureau et un nouveau groupe technique. Des biais importants sont cependant introduits (absence de débat sur le projet de barrage de la Trézence, problèmes de gestion quantitative largement reportés sur le PGE), qui conduisent les associations de protection de l'environnement à quitter la CLE en septembre 2002.

Au total, ce cas illustre clairement qu'un projet de SAGE est une affaire d'apprentissage collectif, où chaque acteur tire au fur et à mesure de son expérience des leçons lui permettant de rectifier son action et de mieux interagir avec les autres.

En même temps, malgré le travail considérable réalisé dans ce projet et l'implication de maintes personnes, des failles importantes apparaissent qui, jointes au climat d'ambiguïté dans lequel ce projet est né, soulèvent la question de savoir jusqu'où un SAGE était (est) réellement voulu localement ou jusqu'où il n'a été (est) vu que comme un affichage destiné à donner des gages de bonne volonté dans un contexte d'affermissement des contraintes réglementaires en matière d'eau. Les multiples tentatives de disqualification de ce projet par des acteurs du Conseil Général, de l'UNIMA, ou de la DDAF de Charente-Maritime⁶ que nous avons pu constater en réunion publique témoignent des jeux de pouvoir à l'œuvre dans ce département et du souci de ne rien laisser émerger qui puisse remettre en cause l'ordre établi. Le glissement qui s'est opéré au cours de l'élaboration du SAGE pour éviter tout débat sur le projet de la Trézence et pour reporter le problème de la gestion quantitative dans le PGE confirme cette analyse.

Indépendamment du discrédit jeté sur ce projet de SAGE qui se voulait être un modèle pour l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, deux problèmes importants apparaissent :

⁶. Cela est beaucoup moins vrai depuis les récents changements de personnel qui ont eu lieu dans cette DDAF.

- jusqu'où est-il acceptable qu'un PGE traite l'essentiel du volet de gestion quantitative d'un SAGE, alors qu'il n'a pas de valeur légale, et qu'il n'est pas sûr que l'échelle à laquelle il est réalisé permette une analyse suffisamment fine des problèmes d'un sous-bassin ?

- jusqu'où est-ce faire preuve de responsabilité que de vouloir systématiquement éviter tout débat sur l'avenir d'un système de production (maïs irrigué) dans une région, et d'adopter une fuite en avant vers de nouveaux aménagements hydrauliques, alors qu'il n'est tout simplement pas certain que ceux-ci puissent être financés dans un contexte de diminution de l'aide publique dans ce domaine (jusqu'où le maïs irrigué reste-t-il rentable dans une situation où les agriculteurs doivent supporter une part importante des coûts ?) ?

Bibliographie

- Allain S., 1999 - Bassin de la Boutonne. In : Allain S., Delacourt A., Garin P., Montginoul M., Rossignol B., Ruf Th., Gestion collective d'une ressource commune. ANDA, Paris.
- Allain S., 2000 – Application de la loi sur l'eau et processus de négociation. Limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole. *In Gérer et Comprendre*, juin 2000, 20-30.
- Allain S., Emerit A., à paraître (2003) - Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'« Action Publique Négociée ». *Natures, Sciences et Sociétés*, N°3.
- Baudry N., 1997 – Eléments préalables au diagnostic environnemental de territoire : identification des acteurs en présence et analyse de leurs attentes sur le territoire du Pays des Vals de Saintonge en Charente-Maritime. DESS « Gestion de la Planète, Développement Durable et Environnement », Université de Nice-Sophia Antipolis ; Chambre d'Agriculture de Charente-Maritime, 22 septembre 1997, 51 p. + annexes
- Emerit A., 2001 - Etude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages-réservoirs. Mémoire DEA, ENGREF, Paris.
- Géoaquitaine, 1996 - Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Bassin de la Boutonne (Dossier préliminaire). Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO). Agence de l'Eau Adour-Garonne, DIREN Poitou-Charentes, janvier 1996, 21 p.
- «Opération Rivière, Partage de l'Eau » - Comptes rendus des sessions menées sur la Boutonne amont (11-06-96, 17-09-96, 19-11-96) et sur la Boutonne aval (21-05-97, 24-09-97, 03-12-97), en Charente-Maritime et des deux bilans (janvier 97, janvier 98).

Personnes interrogées

- Mme N. Baudry – Animatrice du SAGE
- M. E. Didon – Chef du SEMA (DIREN de Poitou-Charentes)
- M. Emard – Président du Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO)
- M. V. Hammel – Agence de l'Eau Adour-Garonne (Délégation de Bordeaux)
- M. C. Jousseau – Président de la CLE, vice-président du Comité de Bassin Adour-Garonne
- M. M. Lacouture – Directeur de l'Union des Marais (UNIMA)
- M. J. Maroteix – Président de la Chambre d'Agriculture de Charente-Maritime
- M. A. Philippe – Chef du Service Hydraulique (DDAF de Charente-Maritime)
- M. R. Rech – Chef de la MISE (DDAF des Deux-Sèvres)
- M. B. Rocher – Président du Pays des Vals de Saintonge, conseiller général

Le SAGE de la Boutonne

Caractéristiques générales du périmètre

Caractéristiques physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Bassin versant de la Boutonne (1320 km²), depuis la source jusqu'à la confluence avec la Charente • Cours d'eau (Boutonne + nombreux affluents) + nappes captives en Deux-Sèvres
Caractéristiques socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> • 31 communes – 2 départements (Deux-Sèvres – Charente-Maritime) – 1 région (Poitou-Charente) • Pays Mellois + Pays des Vals de Saintonge
Contexte institutionnel et juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Police de l'eau : DDAF des Deux Sèvres et de Charente Maritime (partie non domaniale) – DDE de Charente Maritime à l'aval (partie domaniale). • Classement en « zone vulnérable » + en « zone de répartition des eaux » + en « zone sensible à l'eutrophisation »
Usages de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Irrigation (18 000 ha, 750 forages) • Populiculture • Ostréiculture (bassin de Marennes-Oléron) • Alimentation en eau potable (Deux-Sèvres) • Usages récréatifs et touristiques (pêche, navigation, « moulins »)

Emergence du projet de SAGE

Dates	Actions
• 1995	Saisine des Préfets par le Syndicat Mixte pour l'Aménagement de la Boutonne (SYMBO)
• octobre 1995 – janvier 1996	Etude préliminaire (Géoaquitaine)
• 1996	Consultation des communes sur le projet de périmètre
• 02 décembre 1996 (arrêté)	Délimitation du périmètre
• 03 décembre 1997 (arrêté)	Composition de la CLE (48 membres)
• fin décembre 1997	Réunion d'installation de la CLE (élection du président et des deux vice-présidents) + Portage du SAGE par le Pays des Vals de Saintonge conventionnant avec le SYMBO

Elaboration du projet de SAGE (de juin 1998 à fin 2001)

22 juin 1998	Réunion de la CLE - organisation des structures de la CLE (bureau, comité technique) - décision d'embauche d'une animatrice et d'une secrétaire à temps partiel - décision de la démarche de travail à suivre (guide méthodologique)
21 avril 1999	Réunion de la CLE - présentation de l'animatrice, règlement intérieur, planning de travail - organisation des 4 commissions thématiques pour la phase d'« état des lieux »
20 mai 1999	Réunion du Bureau et du Comité technique - définition du cahier des charges des commissions thématiques pour la phase d'« état des lieux »
Mai 1999 à février 2000	Réunions des 4 commissions thématiques (14 réunions, soit 3 ou 4 par commission)
13 avril + 11 mai + 29 juin 2000	Réunions du Comité technique - réalisation d'une brochure sur le bassin de la Boutonne - rapport consécutif à la tempête de décembre 1999
28 septembre 2000	Réunion de la CLE - approbation de la brochure
23 novembre 2000 + 8 février et 8 mars 2001	Réunions du bureau et du Comité technique - travail sur la version finale de l'« état des lieux »
4 avril + 4 octobre + 26 octobre 2001	Réunions du nouveau Groupe technique - préparation de la phase de « diagnostic »
29 octobre 2001	Réunion de la CLE - approbation de l'« état des lieux » - approbation de la méthode d'élaboration du « diagnostic »
19 novembre 2001	Réunion du Bureau
22 novembre 2001	Réunion du nouveau Groupe technique - élaboration du « diagnostic » - préparation de la phase « tendances et scénarios »
12 décembre 2001	Réunion de la CLE - approbation du « diagnostic » - approbation de la méthode de travail pour la phase « tendances et scénarios »

En 2002 :

- 6 séances plénières de CLE
- 10 réunions de travail du Bureau et du Groupe Technique
- 1à réunions de travail des groupes thématiques

Cas N°7

SAGE de la Vallée de la Lys

Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à fin 2001.

Il permet d'analyser les difficultés de lancer un projet de SAGE en l'absence de structure porteuse existante et de traiter de questions à fort enjeu social comme les risques d'inondation et l'alimentation en eau potable dans le cadre d'une démarche de planification participative à l'échelle d'un bassin, alors que ces questions débordent largement le cadre du bassin et requièrent de conduire des négociations complexes.

I – Présentation de la vallée de la Lys

La description des caractéristiques du bassin versant repose en grande partie sur la version provisoire de l'état des lieux du projet de SAGE et sur la présentation du projet « Irrimieux ».

1 – Caractéristiques physiques et biologiques

• Eaux superficielles

La rivière de la Lys prend sa source à Lisbourg dans les collines de l'Artois (Pas-de-Calais) et se jette dans l'Escaut à Gand en Belgique, après avoir parcouru 85 km en France et 25 km en mitoyenneté avec la Belgique (à partir d'Armentières). La superficie de la partie de bassin versant située en France est l'une des plus importantes de la région Nord – Pas-de-Calais (1700 km²) ; la Lys draine de nombreux affluents.

Le Canal d'Aire (dit Canal à Grand Gabarit), qui relie Dunkerque à Valenciennes, traverse le bassin versant du sud-est (Cuinchy, à l'est de Béthune) au nord-est (Aire-sur-la-Lys), pour continuer son trajet en direction des marais de Saint-Omer. Ce canal partage la Lys en deux parties : la Lys naturelle à l'amont d'Aire-sur-la-Lys et la Lys canalisée à l'aval (la Lys passe en siphon sous le canal à Aire-sur-la-Lys).

La Plaine de la Lys au nord, située à faible altitude (15-20 m) et présentant une pente très faible (moins de 0,5%) est extrêmement sensible aux risques d'inondations.

• Eaux souterraines

Il existe deux aquifères principaux :

- la « nappe de craie » (contenue dans les couches crayeuses du Crétacé) : c'est la ressource souterraine en eau la plus importante du bassin.

Libre ou semi-libre dans le sud, la nappe devient ensuite captive, en étant recouverte d'une couverture argilo-sableuse, qui s'épaissit vers le nord, rendant de ce fait l'aquifère de plus en plus improductif : les débits horaires passent ainsi de plus de 50 m³ à 10 m³ du sud au nord. Dans sa partie non captive, la nappe est très vulnérable aux pollutions de surface, en raison tant de l'absence de couverture imperméable que de l'existence d'un important réseau de fissures dans la partie supérieure du réservoir ; c'est évidemment la partie captive et la plus productive qui est la plus convoitée ;

- la « nappe des sables » (contenue dans les sables de la couverture tertiaire), qui s'étend de la Plaine de la Lys jusqu'en Belgique. Cette nappe est nettement moins productive que l'autre (débits horaires inférieurs à 10 m³).

L'importante nappe captive des calcaires carbonifères, qui alimente notamment l'agglomération lilloise ainsi que la région wallonne, ne concerne le bassin qu'à son extrémité avale, à la proximité de la frontière belge. Fortement sollicitée, cette nappe subit des problèmes de recharge extrêmement importants (depuis 50 ans, le niveau moyen de la nappe baisse en effet de près d'un mètre par an).

• Milieux écologiques

La haute et la moyenne Vallée de la Lys présentent un fort intérêt écologique : diversité de la végétation ; présence de plusieurs zones humides remarquables (marais de Beuvry, Cuinchy et Festubert, abritant des espaces végétales rares et souvent menacées dans le nord de la France ; forêt domaniale de Nieppe, qui constitue la dernière grande forêt humide de Flandre). Par ailleurs, la rivière est classée en 1^è catégorie et possède des potentialités piscicoles importantes, dans sa partie amont.

2 - Caractéristiques socio-économiques

• Population et activités

La partie française du bassin versant de la Lys s'étend pour deux tiers dans le Pas-de-Calais et pour un tiers dans le Nord. Elle comporte une partie rurale en amont et une partie urbanisée en aval ; celle-ci se prolonge au sud-est, à partir de Lillers, par le *bassin minier* qui déborde largement le cadre du bassin.

La population de cette partie s'élève approximativement à 550 000 habitants, soit une densité assez élevée d'environ 300 hab/km². Il existe quatre communes de plus de 20 000 habitants (Armentières, Hazebrouck, Béthune et Bruay-la-Buissière) qui constituent des agglomérations urbaines autour desquelles s'est organisée une grande partie de l'activité. Ce poids démographique est encore renforcé par la *proximité de la métropole lilloise*, à l'est, qui exerce une influence considérable sur la demande en eau du bassin versant.

Le passé industriel et minier a fortement marqué le territoire, tant sur le plan économique et social (fort taux de chômage) qu'environnemental (importance des surfaces en friches industrielles). Aujourd'hui, l'activité industrielle s'est fortement diversifiée, tandis que l'activité agricole occupe une place non négligeable (production agricole accompagnée d'une solide structure de commercialisation et d'industries de transformation) et que le secteur tertiaire est en plein développement.

Deux communautés de communes existent dans ce bassin :

- la communauté de communes Artois-Lys,
- la communauté de communes du Béthunois.

• Usages de l'eau et des milieux aquatiques

* *Les prélèvements en eau :*

. l'alimentation en eau potable

La « nappe de craie » est le siège d'importants prélèvements d'eaux souterraines à des fins d'alimentation en eau potable (plus de 20 millions de m³ par an), dans une zone située entre Aire-sur-la-Lys à l'ouest et Beuvry à l'est (en passant par Lillers et Béthune), c'est-à-dire là où la nappe est captive et la plus productive ; on compte 10 champs captants (chacun produisant plus de 1 Mm³/an), dont 4 classés irremplaçables pour l'AEP (Aire-sur-la-Lys, Houdain, Beuvry, Lillers-Chocques). Outre l'alimentation en eau potable des communes du bassin versant, une partie des volumes prélevés est destinée aux communes des Flandres et du Bassin Minier.

Il existe par ailleurs une prise d'eau de surface près d'Aire-sur-la-Lys, à Moulin-le-Comte, qui permet d'alimenter en eau potable l'agglomération lilloise, grâce à une conduite de 43 km aménagée entre Aire-sur-la-Lys et Prêmesques, aux portes de Lille. L'eau est traitée dans une usine construite à proximité de la prise d'eau. Cet important prélèvement, qui assure 20% de l'alimentation en eau potable de l'agglomération lilloise, a été rendu nécessaire par la baisse rapide du niveau de la nappe du calcaire carbonifère, principale source d'alimentation en eau potable de la métropole ; la Lys naturelle, par sa proximité et sa relative qualité, constituait en effet une ressource en eau intéressante pour cet usage. Il est en partie compensé par une réalimentation effectuée par le canal d'Aire.

. les prélèvements industriels

Si les prélèvements industriels ont diminué, ils représentent encore de l'ordre 25 millions de m³ par an dans les eaux souterraines et de 10 millions de m³ par an dans les nappes. Les principaux besoins émanent de Roquette et Ugine.

. les prélèvements agricoles

La Plaine de la Lys constitue l'une des quatre régions du bassin Artois-Picardie où l'irrigation est fortement développée, du fait de la production importante de pommes-de-terre et de légumes industriels (haricots, choux-fleurs, oignons). La surface irriguée représente ainsi plus de 2000 ha ; les prélèvements s'effectuent dans les eaux superficielles (de l'ordre de 1,5 million de m³) et dans les eaux souterraines (de l'ordre de 1 million de m³). Si les prélèvements agricoles ne représentent qu'une faible part des prélèvements totaux, ils conviennent toutefois de noter qu'ils sont en rapide augmentation depuis les trois années de sécheresse consécutives de 1989-1990-1991 (l'irrigation est une condition d'obtention de contrats avec des industriels comme Bonduelle, Mac Cain, pour respecter les exigences de qualité) ; par ailleurs, ces prélèvements exercent une pression importante dans le milieu dans la mesure où, contrairement aux autres prélèvements qui s'effectuent toute l'année, la demande s'effectue en été, au moment où la ressource en eau est la moins importante.

. Les besoins en eau « extérieurs »

Il convient en outre de noter que deux types de besoins extérieurs à la partie française du bassin doivent être pris en compte :

- les besoins en eau de la partie avale belge du bassin ;
- les besoins en eau de la zone de « waterings », - c'est-à-dire de la zone située dans le Delta de l'Aa et aménagée pour se protéger contre les incursions de la mer (selon un système s'apparentant aux polders réalisés dans les Pays-Bas) -, alimentée par le canal d'Aire, au nord-ouest du bassin.

** La navigation fluviale :*

. Le transport fluvial :

Deux axes de transport fluvial importants existent dans le bassin :

- le canal à grand gabarit, axe majeur pour la liaison avec les ports de Dunkerque et de Calais. Le trafic représente environ 2,3 Mt / an dont près de 340 000 t sont manutentionnées au niveau du bassin.

- la Lys canalisée, où le trafic, certes de moindre importance, représente tout de même 100 000 t.

. Le tourisme fluvial :

Si le transport commercial par voie d'eau tend à régresser, le tourisme fluvial, lui, progresse (500 bateaux par an sur le canal à grand gabarit et 200 bateaux par an sur la Lys canalisée).

** Les activités récréatives :*

. la pêche : le classement de la Lys en première catégorie et les potentialités piscicoles importantes de la rivière font de la pêche une activité très prisée.

. les sports nautiques : le canoë-kayak est une activité en plein développement, qui se traduit par l'organisation de nombreuses manifestations (rallyes, compétitions, joutes...), très appréciées en été.

3 - Caractéristiques institutionnelles et juridiques

- **Régimes juridiques et police des eaux**

Le canal à grand gabarit, la Lys canalisée et la Lawe en aval de Béthune sont domaniaux ; tous les autres cours d'eau sont non domaniaux.

La Police de l'Eau est assurée par la DDAF et par la DDE dans le Pas-de-Calais, et par la DDAF et le Service de Navigation dans le Nord.

La Police de la Pêche est effectuée par les Fédérations départementales de pêche, dans chacun des deux départements.

- **Classification en zones spéciales**

Le bassin est classé en zone sensible au titre de l'eau potable, par le décret N°94-469 du 3 juin 1994.

II – Emergence du projet de SAGE de la Vallée de la Lys

1 – Contexte d'émergence du projet de SAGE

- **des tensions croissantes concernant la ressource en eau**

** une vulnérabilité importante aux risques d'inondations*

La Plaine de la Lys est extrêmement sensible aux risques d'inondation. Les risques sont accrus dans l'ancien bassin minier, du fait des affaissements de terrain liés à l'activité minière d'une part (qui constituent des dépressions fermées où s'accumulent les eaux de ruissellement), et des remontées de nappe consécutives à la fin des pompages qui étaient réalisés pour dénoyer les galeries de mines, d'autre part.

** une demande croissante en eau potable*

Deux agglomérations hors-bassin exercent une demande croissante en eau :

- la métropole lilloise, d'une part ;
- le district de Lens-Liévin, d'autre part.

La Communauté Urbaine de Lille projette d'utiliser l'eau de la Lys à l'amont d'Armentières, tandis que des prélèvements dans le secteur de Béthune sont à l'étude pour alimenter la région de Lens-Liévin.

** des problèmes de qualité importants*

Si la qualité de l'eau est assez satisfaisante en amont d'Aire-sur-la-Lys, ce n'est pas le cas en aval. Les sources de pollution sont nombreuses : pollutions d'origine domestique, du fait de la forte densité humaine et de l'importance de l'habitat dispersé, ainsi que de l'inadaptation des stations d'épuration urbaines ; pollutions d'origine industrielle, avec la présence de substances très toxiques, même si beaucoup d'efforts ont été entrepris dans ce domaine ; enfin, pollutions d'origine agricole. La concentration en certains éléments polluants interdit aujourd'hui une potabilisation directe de certains cours d'eau.

Dans l'hypothèse d'une utilisation accrue des eaux superficielles pour satisfaire la demande en eau potable, l'amélioration de la qualité des cours d'eau constitue évidemment un enjeu-clé.

** des milieux naturels à fort intérêt écologique menacés*

Tous ces milieux sont menacés par différentes causes, parmi lesquelles on peut citer la pollution, les phénomènes d'eutrophisation, les assèchements de marais et le mitage des sites, la plantation d'espèces non indigènes (peuplier du Canada, par exemple)...

** de nouveaux usages à satisfaire et à concilier*

Le développement de nouveaux usages crée des exigences supplémentaires : ainsi, la progression du tourisme fluvial demande à se préoccuper des aménagements en matière de bases, haltes et relais nautiques, par exemple.

Plus généralement se pose le problème de parvenir à concilier tous les usages, qui ont parfois des exigences antinomiques : par exemple, le développement de l'irrigation dans cette région à forte densité de population, où le parcellaire peut être très morcelé, entraîne des problèmes de voisinage (nuisance sonore des pompes de surface, arrosages incontrôlés de propriétés privées...).

- un contexte socio-institutionnel complexe

Plusieurs acteurs jouent un rôle important dans la gestion de la ressource en eau :

- Voie Navigable de France et le Service Navigation du Nord – Pas de Calais

Voie Navigable de France est un établissement public à caractère industriel et commercial. Le Service de la Navigation est un service d'Etat mis à disposition de VNF pour la gestion et l'entretien des canaux ; dans le Nord – Pas-de-Calais, il s'agit d'un service régional.

Si le Canal à grand gabarit a exclusivement pour vocation la navigation fluviale, il joue de fait un rôle dans la gestion hydraulique du bassin versant de la Lys, en étant susceptible de transférer les excès d'eau de la Lys vers la mer *via* le bassin de l'Aa (par l'écluse des Fontinettes), ce qui fait de la gestion de ce canal un enjeu important.

- les syndicats de distribution d'eau potable

Le département du Pas-de-Calais se caractérise par une multiplicité de structures, contrairement au département du Nord où s'est constitué le SIDEN (Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Nord).

- les associations de drainage

Dans la Plaine de la Lys et en Flandre Intérieure, le drainage s'est fortement étendu depuis 1985 pour permettre le développement de l'agriculture (doublement des surfaces, atteignant près de 20 000 ha).

Deux structures coordonnent et gèrent les travaux de drainage :

- . dans le Pas-de-Calais, il s'agit de l'Association Syndicale Autorisée de Drainage (ASAD) de Béthune Lillers ;
- . dans le Nord, de l'importante Union des Syndicats d'Assainissement du Nord (USAN), qui réunit 7 ASAD.

- les associations d'irrigants

Une seule structure fédère les irrigants dans le bassin versant : il s'agit d'une association syndicale libre (ASL), rattachée à l'ASAD du Pas de Calais ; celle-ci se fixe pour objectif d'aider tous les agriculteurs qui le souhaitent à irriguer, en partant de l'hypothèse que l'irrigation pourrait concerner de l'ordre de 5000 ha. Dans le Nord, il n'existe pas d'association d'irrigants.

Au total, l'analyse de l'ensemble des structures intervenant dans la gestion de l'eau révèle un fort émiettement dans le Pas-de-Calais (176), qui contraste avec le caractère beaucoup plus organisé du Nord (50 structures). Ce morcellement des structures dans le Pas-de-Calais

explique par exemple que le Conseil Général du Pas-de-Calais intervienne fortement dans l'aménagement hydraulique, là où c'est plutôt l'USAN qui joue ce rôle dans le Nord.

Par ailleurs, si de multiples actions ont été menées dans le passé, celles-ci se caractérisent par leur manque de coordination (notamment en matière d'aménagements hydrauliques). En outre, on peut noter que très peu de mesures réglementaires ont été adoptées pour la gestion et la protection des sites (un arrêté de biotope ; deux réserves naturelles volontaires ; sept sites classés ou inscrits pour leur paysage remarquable).

2 – Organisation de l'action collective pour un projet de SAGE

• Une émergence dans une situation de crise qui rassemble rapidement les élus locaux autour de l'idée d'un projet de SAGE

Ce sont *les inondations catastrophiques de décembre 1993*, où 113 communes sont déclarées sinistrées, qui amènent les élus à réagir immédiatement et à vouloir trouver un type d'action permettant d'agir efficacement contre les inondations. Cet évènement survenant peu de temps après la promulgation de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et la création des SAGE, les élus orientent tout de suite leur choix sur cette procédure, à l'instigation de la DIREN et de l'Agence de l'Eau d'une part, et sous l'impulsion de M. Jacques Mellick, alors Maire de Béthune, commune très touchée par les inondations, et Député PS du Pas-de-Calais,⁷ d'autre part.

Le SAGE est en effet vu comme un instrument bien adapté à la problématique des inondations (multiplicité des causes nécessitant une concertation élargie, nécessité de divers plans d'intervention et fort besoin de coordination à l'échelle du bassin versant), et présentant donc une chance réelle de mettre en place des solutions efficaces.

Dans ce contexte de crise, la mobilisation des élus en faveur d'un projet de SAGE est extrêmement rapide. C'est la Communauté de Communes du Béthunois, l'une des plus concernées par ces inondations, qui effectue la demande officielle de lancement d'un SAGE auprès des préfets du Nord et du Pas-de-Calais, dès le 23 décembre 1993.

• Un appui important de l'Agence de l'Eau et de la DIREN pour concrétiser cette idée

A la suite de la demande effectuée par la Communauté de Communes du Béthunois en décembre 1993, une étude est menée par la DIREN et l'Agence de l'Eau pour justifier le lancement d'une procédure de SAGE et préciser le périmètre qui pourrait être concerné ; notons que la DIREN et l'Agence de l'Eau réalisent ce même type d'étude pour tous les autres projets de SAGE du bassin Artois-Picardie.

Terminée en septembre 1994, cette étude de 20 p. comporte quatre parties :

- . un rappel sur ce qu'est une procédure de SAGE (3 p.) ;
- . une présentation rapide du bassin versant de la Lys (1 p.), du point de vue géographique et socio-économique ;
- . une définition des enjeux du SAGE, regroupés en 4 items : « amélioration de la qualité et gestion de la ressource » vis-à-vis de l'alimentation en eau potable notamment (5 p.) ; « enjeu

⁷. et ancien Ministre chargé de la Mer sous le deuxième gouvernement Rocard de 1989 à 1991.

hydraulique » vis-à-vis des risques d'inondations (2 p.) ; « milieux naturels » (2 p.) ; « autres usages liés à l'eau » (2 p.) ;

. une proposition de périmètre et de composition de CLE pour le SAGE (2 p.).

· Craintes, oppositions et controverses

Lors des inondations catastrophiques de décembre 1993, la profession agricole est fortement mise à l'index, le drainage et le remembrement étant jugés responsables de l'augmentation des risques d'inondation. En fait, il apparaît rapidement que les causes des inondations sont multiples, et imputables aussi à l'urbanisation (augmentation des surfaces bétonnées entraînant une augmentation de la vitesse d'écoulement), ainsi qu'à la gestion et à l'entretien des canaux, par exemple.

De ce fait, VNF est aussi rapidement considérée comme la source-miracle de solutions pour jouer un rôle-tampon en cas d'inondation et permettre l'évacuation des eaux de crue ; l'organisme fait cependant valoir que sa mission consiste à assurer la navigation, pas à jouer ce rôle-tampon, et qu'en outre, il ne saurait être question d'inonder les habitants situés à l'aval.

En outre, dans le Pas-de-Calais, la multiplicité des structures est à l'origine de nombreuses réticences d'élus craignant de se voir déposséder de leurs prérogatives en matière de travaux d'aménagement des rivières.

Enfin, l'importance de la question de l'eau potable dans ce bassin et l'ampleur des problèmes de pollution font que beaucoup d'acteurs se sentent menacés par le projet de SAGE, que ce soit les industriels, les agriculteurs ou encore les collectivités locales.

3 – Cadrage du projet de SAGE

Le placement en garde à vue de M. Jacques Mellick le 18 mars 1995 dans le cadre du procès de l'affaire VA-OM, alors que celui-ci était pressenti pour être le Président de la CLE, retarde un peu la phase d'instruction, mais ne l'entrave pas réellement. Une autre figure importante locale, M. André Flajolet, Conseiller Régional, Conseiller Général, Président de la Communauté de Communes Artois-Lys et Maire de Saint-Venant - et adversaire politique traditionnel de M. Jacques Mellick - s'impose en effet rapidement comme une alternative possible à l'ancien ministre.

· Délimitation du périmètre

** Description du périmètre*

Le périmètre est défini par un arrêté interpréfectoral du 29 mai 1995. Il couvre tout le bassin versant hydrographique de la Lys, située en France, jusqu'à la confluence de cette rivière avec la Deûle, près de la frontière belge ; il s'étend ainsi sur 1700 km² et comporte 226 communes, situées pour les deux tiers (176) dans le Pas-de-Calais et pour un tiers (50) dans le Nord. Ce périmètre reprend exactement celui proposé par la DIREN et l'Agence de l'Eau dans leur étude de septembre 1994.

L'arrêté stipule par ailleurs que la cohérence entre le SAGE de la Lys et les SAGE dont le périmètre est attenant sera assurée par le SDAGE Artois-Picardie, dès sa publication.

Concrètement, le SDAGE Artois-Picardie approuvé en juillet 1996 par le Comité de Bassin et en juin 1997 par arrêté, entérine le périmètre choisi pour le SAGE de la Lys.

C'est le Préfet du Pas-de-Calais qui est chargé de suivre l'élaboration du SAGE. Dans les faits, c'est plus particulièrement la Sous-préfecture de Béthune qui fournira par la suite un rôle d'aide et de conseils à la CLE.

** Analyse du périmètre :*

- Cohérence du périmètre et faisabilité opérationnelle :

Du point de vue de la cohérence physique, c'est une logique hydrographique qui prédomine ; le périmètre ne tient toutefois pas compte des transferts d'eau trans-bassins ayant lieu à travers le Canal à grand gabarit. Il ne se préoccupe pas non plus vraiment de la logique hydrogéologique, alors que la nappe souterraine est commune aux bassins de la Lys et de l'Aa. Enfin, comme le périmètre s'arrête par définition à la frontière, les problèmes d'eau concernant la Belgique ne peuvent être pris en compte.

La cohérence socio-économique du périmètre est relativement bonne, le problème le plus important provenant des modes de gestion très différents entre le Nord et le Pas-de-Calais, et surtout du morcellement des structures de gestion du Pas-de-Calais.

Au total, l'analyse de ce périmètre à la lumière des problèmes du bassin soulève d'emblée la question de savoir :

- d'une part, si la logique de bassin est la plus pertinente pour traiter des deux problèmes principaux d'inondations et d'alimentation en eau potable, qui supposent de déborder largement le cadre du bassin :

- d'autre part, si un SAGE est l'instrument le plus adapté dans le cas d'un bassin transfrontalier.

En tout état de cause, on voit apparaître au minimum la nécessité de coupler très étroitement ce SAGE aux deux SAGE attenants de l'Aa et du Delta de l'Aa (le premier étant plus avancé que celui de la Lys, le second en cours d'émergence au moment de l'étude).

· Etablissement d'une CLE fonctionnelle

** Composition de la CLE*

- La composition de la CLE est fixée par un arrêté interpréfectoral datant du même jour que celui définissant le périmètre (29 mai 1995). Elle comporte 56 membres, soit :

- . 28 représentants dans le collège des élus : 3 représentants du Conseil Régional, désignés par celui-ci ; 6 représentants des deux Conseils Généraux (4 pour Pas-de-Calais, 2 pour le Nord), désignés par ceux-ci ; 19 membres désignés par les deux Associations départementales des maires (13 pour le Pas-de-Calais, 6 pour le Nord) ;

- . 14 représentants des usagers : 2 représentants de la profession agricole, à travers les deux Chambre d'Agriculture ; 2 représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie, désignés par la Chambre Régionale ; 2 représentants des utilisateurs des voies d'eau (1 pour l'usage du « tourisme fluvial » et 1 pour le transport fluvial désigné par la Chambre Nationale de la Batellerie Artisanale) ; 1 représentant d'une

union interprofessionnelle industrielle ; 1 représentant des « distributeurs d'eau » ; 1 représentant des propriétaires riverains ; 1 représentant de l'usage des « sports et loisirs » ; 2 représentants de la pêche, à travers les deux Fédérations départementales de pêche ; 2 représentants des associations de défense de l'environnement ;

. 14 représentants de l'Etat : les 2 Préfets ; la DIREN ; la DRIRE ; le Service Régional de la Navigation ; la DRASS ; les 2 DDAF ; les 2 DDE ; le Conseil Supérieur de la Pêche ; l'Agence de l'Eau ; Voies Navigables de France ; le BRGM.

Cette composition reprend exactement celle proposée par la DIREN et l'Agence de l'Eau dans leur étude de septembre 1994. Globalement, la répartition des sièges entre le Nord et le Pas-de-Calais a été effectuée au prorata des surfaces de chaque département concernées par le SAGE, soit approximativement 1/3 pour le Nord et 2/3 pour le Pas-de-Calais ; l'ensemble des usages de l'eau sont représentés (agriculture, industrie, navigation fluviale sous ses deux aspects du transport et du tourisme, pêche et activités récréatives) ; les gestionnaires du Canal à grand gabarit sont aussi présents à travers VNF et le Service Régional de Navigation.

- L'arrêté interpréfectoral du 10 janvier 1996 précise la liste des membres titulaires et des membres suppléants de la CLE.

Dans la composition définitive de la CLE, on note ainsi que les industriels sont représentés par l'Association Interprofessionnelle du Conseil et des Relations pour l'Environnement (ACORE) ; les « distributeurs d'eau » par la Compagnie Générale des Eaux, la plus présente dans le secteur ; le « tourisme fluvial » par l'Association du Tourisme Fluvial Régional Nord Pas-de-Calais. Les autres membres sont des personnes qualifiées ne représentant pas un organisme donné.

Il convient de noter que certains membres de la CLE représentent par ailleurs d'autres intérêts : par exemple, le membre suppléant des propriétaires riverains est agriculteur ; le maire de Phalempin (Nord) est président de l'USAN.

** Une élection de présidence consensuelle*

La CLE est installée le 20 février 1996, soit un mois après l'arrêté de désignation des membres de la CLE.

Sur la proposition du sous-préfet de Béthune, M. André Flajolet se porte candidat à la présidence de la CLE. Il est élu à l'unanimité moins 4 abstentions.

Quatre vice-présidents sont par ailleurs élus, tous de sensibilités politiques différentes (un Socialiste, un Communiste, un Vert et un RPR).

** La très longue et difficile création d'une structure porteuse spécifique*

Si la question d'une structure porteuse pour le SAGE ne se pose pas de manière urgente dès l'installation de la CLE, du fait de la proposition de l'Agence de l'Eau de mettre à disposition une personne pour l'animation du SAGE, cette question doit néanmoins être résolue pour disposer d'une structure susceptible d'assurer la maîtrise d'ouvrage des études à mener.

- *Une première tentative manquée de création d'un SIVU, le SIVU de la Plaine de la Lys fin 1998*

Une première tentative de création d'un SIVU fin 1998 se solde par un échec, certains avançant des raisons politiques (mise en échec d'un président de droite par des élus de gauche, dans une région où les clivages droite-gauche sont particulièrement marqués), d'autres des raisons pragmatiques (manque de motivation de nombreux élus, surtout d'amont).

- Une deuxième tentative réussie de création d'un Syndicat Mixte, le SYMSAGEL, en décembre 2000

Une seconde tentative de créer cette fois-ci un syndicat mixte, le SYMSAGEL (Syndicat Mixte du SAGE de la Lys), rassemblant 226 communes réussit et cette structure verra enfin le jour le 22 décembre 2000. Outre la prise en charge d'études, ce syndicat mixte vise aussi à assurer la réalisation de travaux et à embaucher une personne chargée de sensibiliser les élus et de suivre les actions. Il ne doit toutefois assurer la maîtrise d'ouvrage que de projets n'étant pas susceptibles d'être portés par des maîtres d'ouvrage existants.

Le budget de ce SYMSAGEL devait être assuré par un financement reposant sur des règles de participation de 5 F / hab et de 15 F / ha au maximum. Le coût envisagé pour cette structure était donc bien supérieur à celui prévu pour le projet de SIVU initial (1,5 F/ hab).

• **Polarisation du projet**

Compte tenu des conditions de son émergence, le projet de SAGE est d'emblée focalisé vers la question des inondations. Cette orientation est renforcée par les nouvelles inondations catastrophiques que connaît le bassin au cours de l'hiver suivant (1995-1996), alors que le projet de SAGE est en phase d'instruction.

Notons enfin qu'au cours de cette phase d'émergence naissent de façon concomitante deux projets de contrat de rivière concernant des affluents de la Lys, la Clarence et le Nave. Si ces projets sont destinés à compléter l'action du SAGE, leur risque de concurrence avec le projet de SAGE semble avoir été à l'origine du fait que l'agrément national du contrat de rivière de la Clarence n'ait été accordé qu'après que la CLE du SAGE soit constituée.

III - Modalités d'élaboration du SAGE de la Vallée de la Lys

On examinera successivement :

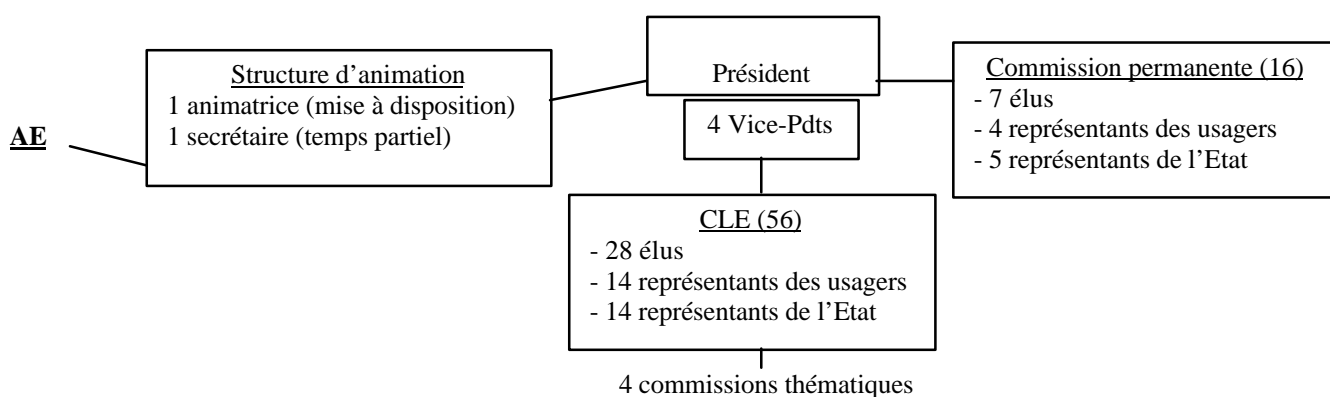
- le système de pilotage de la CLE
- les ressources humaines mobilisées
- la participation générale.

1 – Organisation de la collaboration au sein de la CLE

• Le système de pilotage de la CLE

Le schéma suivant présente l'organigramme de la CLE :

Schéma N°7-1 – Organigramme de la CLE



Le pilotage du projet de SAGE repose sur un bureau (la Commission Permanente), qui fonctionne en étroite relation avec le président et l'animatrice. Cette Commission permanente est composée de 16 membres représentant *grosso-modo* une mini-CLE.

Dès le printemps 1996, la Commission Permanente met au point la démarche de travail (cf 2-) et trois commissions thématiques sont créées : l'une pour les questions d'hydraulique et de gestion des flux, la seconde pour les utilisations de l'eau, et la troisième pour la qualité des milieux. Chacune de ces commissions dispose de deux vice-présidents, un élu et une personne connaissant bien le domaine traité.

• Les ressources humaines mobilisées

* Une fonction d'animation spécifique, grâce à l'appui de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie

Dès la première réunion de la CLE, l'Agence de l'Eau propose la mise à disposition d'un agent, qui serait chargé de l'animation du SAGE. En effet, ce projet est le premier du bassin Artois-Picardie à être lancé à la suite de la parution de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Certes, ce bassin compte déjà le projet de SAGE de l'Aa, initié à titre expérimental avant la promulgation de cette loi, mais celui-ci présente moins d'enjeux pour l'Agence de l'Eau, dans la mesure où il bénéficie du soutien important d'une structure locale, le Syndicat Mixte du Parc « Caps et Marais d'Opale », et où tout un travail de réflexion et d'analyse a déjà été mené antérieurement, contrairement au cas de la Vallée de la Lys.

Cette personne travaille à trois-quarts de temps pour le projet de SAGE, et dispose par ailleurs d'un quart de temps de secrétariat. Elle est chargée :

- de l'animation des réunions et de la rédaction des comptes-rendus de réunions
- de la rédaction des cahiers des charges des études
- du montage d'une structure porteuse
- de la rédaction du document de SAGE (état des lieux au moment de l'étude)
- de la présentation éventuelle du projet de SAGE à l'extérieur.

Les tâches remplies par l'animateur dans ce projet de SAGE sont donc avant tout *des tâches administratives*. Cette orientation est accentuée par l'absence de structure porteuse au départ, mais aussi par la stratégie de la CLE de baser le projet de SAGE sur des études techniques. Il se peut aussi que le statut particulier de cet animateur (appartenance à une Agence de l'Eau) amplifie ce caractère administratif de la fonction, en l'amenant plus spontanément à organiser des comités de pilotage d'études qu'à concevoir l'animation de groupes de travail.

Il convient aussi d'observer que deux animatrices se sont succédées à cette fonction, l'une depuis l'installation de la CLE jusqu'à fin 1997, l'autre à partir de début 1998, ce qui ne facilite pas l'appropriation et la continuité du travail.

** Un recours important à des prestataires extérieurs*

Dans le cas du projet de SAGE de la Vallée de la Lys, *c'est l'ensemble de l'élaboration du SAGE qui est censé reposer sur des études réalisées par des prestataires extérieurs :*

- recours à des études visant à améliorer la connaissance du bassin (une étude générale sur la ressource en eau et une étude spécialisée sur les activités agricoles) lors de la phase d'état des lieux ;
- poursuite du travail devant s'appuyer sur une série d'études réalisées par des bureaux d'études et soumises à des comités de pilotage issus de la CLE.

** Un appui important des administrations et la mobilisation possible d'études extérieures*

L'animatrice a pu dès le début compter sur un soutien important de la DIREN et des administrations en général (participation à la Commission Permanente et au comité de pilotage des études). Les services de la Préfecture ont joué un rôle important dans le montage de la structure porteuse.

Il est à noter également que les nouvelles inondations catastrophiques de l'hiver 1999-2000 sont à l'origine d'un vaste programme d'études, reposant sur différentes maîtrises d'ouvrage, qui sert par ailleurs aux travaux du SAGE.

• La participation générale

Deux grandes phases sont à distinguer dans le projet :

- la phase d'état des lieux (de 1996 à fin 1999), qui repose sur une participation élevée des acteurs locaux, non seulement à travers les commissions spécialisées mises en place, les comités de pilotage des études, deux réunions plénières, mais aussi à travers des journées de terrain destinées à mieux comprendre les problèmes du bassin (en 1997 et 1999). Une quatrième commission chargée de la communication est d'ailleurs rajoutée en mars 1999.

- à partir de 2000, on note un essoufflement certain de la participation, du fait de l'attente de création d'une structure porteuse et des réorientations du projet de SAGE vers essentiellement un travail de pilotage d'études. Pendant plus de deux ans, la participation des acteurs locaux se limite à une réunion de CLE par an en janvier (en 2000, 2001 et 2002), et aux réunions de Commission Permanente, qui se raréfient aussi (2 en 2000, aucune en 2001).

Cette organisation présente le risque de voir la collaboration entre les acteurs se distendre au fur et à mesure de l'avancement du projet.

2 – Cadrage du SAGE

· Démarche de travail

Dès le printemps 1996, la Commission Permanente met au point une démarche de travail en s'inspirant du guide méthodologique et d'expériences de CLE voisines.

L'objectif est alors de réaliser un état des lieux assez général et de continuer à travailler par grandes thématiques traitées dans le cadre de commissions spécialisées, qui sont chargées d'effectuer un diagnostic précis, de choisir des stratégies, et enfin de définir les « produits du SAGE » (préconisations et programmes de travaux à réaliser). Les étapes préconisées par le guide méthodologique sont en effet jugées très lourdes et la Commission Permanente considère qu'il est plus efficace de travailler par grandes thématiques.

A partir de 2000, une réorientation du travail est envisagée, du fait de l'essoufflement du projet (la structure porteuse est toujours en cours de montage) : la poursuite de l'élaboration du SAGE doit se faire sur la base d'une vaste étude « diagnostic global... produits du SAGE », composée de quatre thèmes spécifiques conduits chacun sous la houlette d'un comité de pilotage issus de la CLE, avec une focalisation très nette sur la question prioritaire des risques d'inondations. La dimension participative est donc fortement restreinte.

Schéma N°7-2 – Démarche d'élaboration du SAGE de la Vallée de la Lys (fin 2001)

Etat des lieux		Diagnostic – Stratégies	Rédaction du document de SAGE
Commission spécialisée n°1 (« hydraulique et gestion des flux »)	Document de synthèse : Animatrice	Thème n°1 (gestion des risques d'inondations) : (BE + comité de pilotage)	
Commission spécialisée n°2 (« utilisations de l'eau »)			
Commission spécialisée n°3 (« qualité des milieux »)		<i>Autres études (BE + comité de pilotage)</i> - thème n°2 (gestion qualitative de l'eau) - thème n°3 (patrimoine naturel lié à l'eau) - thème n°4 (risques)	
Etude générale (ressource en eau) : BE + comité de pilotage			
Etude (activités agricoles) : BE + comité de pilotage			

Pour le président de la CLE, le SAGE devait déboucher sur un cahier de préconisations souple (« des bonnes intentions ») assorti de quelques règles essentielles fortes à valeur légale, susceptibles de s'imposer aux autres décisions administratives.

• Les différentes phases d'élaboration du SAGE

* *La phase d'état des lieux*

L'état des lieux démarre en 1996 : il est réalisé par les trois Commissions spécialisées (« hydraulique et gestion des flux », « utilisations de l'eau », « qualité des milieux »), qui se réunissent fréquemment en 1997 (4 à 6 réunions chacune) et continuent à fonctionner jusqu'à 1999 (1 ou 2 fois par an), et c'est l'animatrice qui est chargée de rédiger le document de synthèse. Celui-ci est progressivement enrichi et amendé par de nombreux allers-retours entre l'animatrice, la Commission Permanente et la CLE (entre fin 1998 et septembre 1999).

Deux études sont par ailleurs conduites pendant cette phase pour approfondir les connaissances :

- une étude assez générale sur l'état des ressources en eau (de janvier à juin 1988), est confiée à SOGREAH ; elle est suivie par un comité de pilotage constitué des services de l'Etat concernés, de collectivités territoriales et de distributeurs d'eau. Si cette étude permet de synthétiser diverses informations, elle n'est toutefois pas jugée très satisfaisante. Représentant toutefois une base de travail pour tous les participants au projet de SAGE, ses résultats font l'objet d'une journée de présentation en mars 1999.

- une étude spécialisée sur les activités agricoles (de mars à septembre 1999), suivie par un comité de pilotage composé des chambres d'agriculture, DDAF, conseils généraux des deux départements, du conseil régional, ainsi que des représentants des agriculteurs riverains à la CLE (agriculteurs). Cette étude souffre de manques de connaissances (concernant les forages, par exemple).

Le document d'état des lieux, hors partie cartographique, est approuvé par la CLE, lors de sa réunion du 30 septembre 1999 ; le document définitif ne le sera toutefois qu'en janvier 2001 (pas de réunion de CLE entre janvier 2000 et janvier 2001).

* *La poursuite du travail*

A partir de 2000, le travail se poursuit dans le cadre du lancement d'une vaste étude « diagnostic global... produits du SAGE », composée de quatre lots spécifiques :

- lot n°1 : ressource en eau
- lot n°2 : gestion quantitative de l'eau
- lot n°3 : patrimoine naturel lié à l'eau
- lot n°4 : risques.

Lors de la réunion de la Commission Permanente du 30-10-2000 est discuté principalement la composition des comités de pilotage qui seraient chargés de suivre chaque « lot ». Les participants ne semblaient néanmoins pas très bien comprendre à ce stade le bien-fondé de chaque étude, comme en témoigne par exemple les commentaires et interrogations de deux d'entre eux sur la notion de risque : « les risques, c'est l'affaire de l'Etat » (représentant du conseil général du Pas de Calais) ; « qu'entend-on par risques ? » (représentant de VNF).

• Le choix des questions traitées

Lors de l'étude, la question des inondations occupait l'essentiel des préoccupations, que celle-ci soit traitée dans le cadre du projet de SAGE ou ailleurs.

A titre d'exemple, une grande partie de l'ordre du jour de la Commission Permanente du 30-10-2000 a été consacrée à faire le point sur le vaste programme de lutte contre les inondations lancé suite aux inondations de décembre 1999 et dont cinq actions concernait le bassin de la Vallée de la Lys :

- la modernisation d'urgence des ouvrages hydrauliques (maîtrise d'ouvrage : Institution Interdépartementale des Wateringues)
- l'amélioration de l'écoulement dans les cours d'eau canalisés (maîtrise d'ouvrage : VNF)
- l'amélioration de la gestion hydraulique (maîtrise d'ouvrage : Institution Interdépartementale des Wateringues)
- l'amélioration de la connaissance des zones inondables et de l'alerte en cas de crue (maîtrise d'ouvrage : DIREN)
- l'amélioration de la prévention contre les risques d'inondations et de la protection des lieux habités (maîtrise d'ouvrage : collectivités).

Lors de cette réunion, le lancement de deux études menées dans le cadre du projet du SAGE a par ailleurs été discuté :

- l'une portant sur la réalisation d'un inventaire des ouvrages hydrauliques des cours d'eau non domaniaux (pour satisfaire aux préconisations du SDAGE)
- l'autre sur l'élaboration d'un plan de gestion hydraulique permettant de mieux lutter contre les risques d'inondation.

Ces deux études ont été lancées en 2001, la deuxième devant se réaliser par sous-bassins (lancement d'une étude dans le sous-bassin de la Melde).

3 – Modalités de construction d'un nouvel ordre négocié

• la définition d'enjeux communs

La protection contre les risques d'inondations s'avère dès le départ un enjeu fédérateur accepté par tous les acteurs (on ne discute pas la question de la sécurité humaine). Cet enjeu fait implicitement d'emblée reconnaître le bassin versant comme un cadre pertinent pour traiter cette question : en effet, si le Canal d'Aire est susceptible de jouer un rôle-tampon lorsque les cours d'eau sont en crue à l'aval, il s'agit aussi de prévoir des zones d'expansion des crues à l'amont, nettement moins menacé que l'aval.

Si l'alimentation en eau potable peut avoir la même capacité fédératrice (il s'agit aussi d'un besoin fondamental humain), le fait que les enjeux principaux concernent ici des acteurs extérieurs au bassin (agglomérations de Lille et de Lens) ne permet pas à cet enjeu de jouer un rôle aussi important que les inondations dans le projet de SAGE. Tout se passe comme si le fait qu'il soit en grande partie extérieur au bassin lui donnait moins de valeur aux yeux des acteurs du bassin, qui le considère comme un enjeu parmi d'autres, devant donc relever de « négociations ».

• la place de la concertation

Les Commissions spécialisées et la Commission Permanente représentent des lieux privilégiés de concertation pendant toute la période où elles se réunissent fortement.

A partir de 2000, les instances du SAGE semblent être davantage des instances de suivi d'études que des instances de délibération et de concertation.

• la place de la négociation

L'analyse des interdépendances et des intérêts en jeu révèle clairement que les deux problèmes-clés du bassin de la Vallée de la Lys relèvent de négociations entre les acteurs concernés pour pouvoir espérer trouver des solutions :

- ainsi, la limitation des risques d'inondation suppose que trois types d'acteurs acceptent de réviser leurs pratiques à l'échelle du bassin :

- . VNF tout d'abord, car le Canal d'Aire est la seule voie d'évacuation des crues, dès lors que celles-ci ont atteint l'aval. Or, si une forte pression locale s'exerce pour que VNF accepte de jouer un rôle-tampon en cas de crue, l'organisme rétorque, lui, que sa mission est d'assurer la navigation fluviale ; en outre, ce pose la question de savoir où vider le canal, les populations d'aval étant elles-mêmes menacées par les mêmes risques d'inondation (cf projet d'études piloté par l'Institution Interdépartementale des Wateringues : annexe n°1) ;

- . la profession agricole, par ailleurs, car une meilleure régulation des flux d'eau suppose de prévoir des champs d'expansion des crues à l'amont en zone non urbanisée, ce qui peut concerner des terrains agricoles, et de surcroît drainés ;

- . les propriétaires riverains, enfin, afin d'assurer un meilleur entretien des cours d'eau non domaniaux et du réseau de fossés, sachant qu'en pratique ce sont surtout les structures intercommunales qui sont susceptibles de prendre en charge ce travail.

- la question de l'alimentation en eau potable met aussi en jeu plusieurs catégories d'acteurs aux intérêts différents :

- . les agglomérations de Lille et de Lens, qui se trouvent de fait en compétition pour la mobilisation d'une ressource en eau limitée ;

- . la profession agricole, qui souhaite développer l'irrigation dans le bassin ;

- . tous ceux qui contribuent à dégrader la qualité de l'eau (industriels, agriculteurs, collectivités n'ayant pas mis en place de systèmes d'assainissement satisfaisants).

Toutefois, si plusieurs acteurs (des administrations et de l'Agence de l'Eau notamment) attendaient du SAGE qu'il définisse clairement un certain nombre de règles (par exemple, rôle précis de VNF en cas de crue, définition de zones d'expansion de crues en amont...), l'essoufflement du projet de SAGE et son orientation vers le pilotage d'études rendaient très incertains fin 2001 la possibilité de conduire des négociations réelles sur ces questions dans le cadre de la CLE ou de ses instances. En outre, le fait que ces questions débordent très largement le cadre du bassin complique encore la situation.

• la prise de décision

Au moment de l'étude, le projet de SAGE n'était pas suffisamment avancé pour étudier cette question.

• la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel

* *Degré d'ouverture de la CLE*

Cette CLE a dès le départ un souci réel d'ouverture, qui passe par une recherche d'implication des acteurs locaux dans le projet (notamment à travers la création de Commissions spécialisées très ouvertes). Toutefois, ces Commissions cessent de se réunir à partir de 1999.

La mise en place d'une politique de communication en 1999 traduit aussi ce souci d'ouverture, mais reflète aussi la tentative de compenser l'essoufflement du projet qui commence à se faire sentir. Une Commission spécialisée chargée de la communication est créée, qui réalise une plaquette sur le SAGE et met en place une Lettre qui paraîtra 5 fois entre janvier 1999 et fin 2001. Le même essoufflement que dans le reste du projet se fait toutefois aussi rapidement sentir, puisque, après deux réunions, la Commission spécialisée est réduite à un comité de rédaction. Par ailleurs, faute de structure porteuse, c'est l'Agence de l'Eau qui accepte de prendre en charge la réalisation de la plaquette et de la Lettre.

L'effort de communication porte aussi sur le milieu éducatif, car président de la CLE (enseignant) considère qu'il s'agit-là d'un mode d'action essentiel pour pouvoir sensibiliser les parents (une réunion plénière est consacrée à ce thème en mars 1999). En outre, un colloque sur les inondations est organisé en mars 2000.

* *Intégration dans les structures locales*

La CLE est reconnue localement, dans la mesure où elle semble être considérée comme un point de passage obligé pour faire reconnaître d'autres actions menées dans le domaine de l'eau :

- sollicitation de son avis sur les projets de contrat de rivière de la Clarence et de la Lawe ;
- intégration dans le comité de pilotage du projet « Irrimieux » montée en mars 1999
- participation du président de la CLE à une opération de concertation pour l'AEP menée par l'association « Eau-Artois » face aux conflits locaux suscités par le projet de la communauté d'agglomération de Lens de s'approvisionner en eau dans le Béthunois ;
- l'opération « Irrimieux » (participation au comité de pilotage)...

Cependant, son absence d'ancrage dans les collectivités locales, faute de structure porteuse jusqu'à décembre 2000, limite l'intégration de la CLE au plan local.

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

De façon générale, le président de la CLE est soucieux de ménager des liens entre le projet de SAGE et d'autres actions de développement local, en étant vigilant aux relations entre agriculture et eau (développement de l'irrigation), industrie et eau, et tourisme et eau.

Au stade d'avancement du projet au moment de l'étude, il était toutefois difficile de savoir quelles formes concrètes pourrait prendre cette articulation. Des passerelles possibles pourraient par exemple être ménagées avec les « Contrats Ruraux Pour l'Eau » (CRPE), mis en place par l'Agence de l'Eau Artois-Picardie dans le cadre de son VII^è programme

d'intervention (1997-2001), dans la mesure où le bassin de la Vallée de la Lys comporte des sites-pilotes de cette opération.

Toutefois, un risque majeur de ce projet de SAGE est que son essoufflement d'une part, et le fait que les problèmes majeurs du bassin (inondations, AEP) requièrent une approche dépassant le cadre du bassin d'autre part, provoquent un éclatement du projet, ces questions étant traitées ailleurs, et le SAGE ne représentant plus qu'une « coquille vide ». Par ailleurs, les questions de sécurité posées par les risques d'inondations font que l'autorité préfectorale intervient fortement dans ce domaine au détriment de la CLE (« les inondations, c'est l'affaire du Préfet ! La CLE n'est consultée qu'après »...) ; tout se passe donc comme si face à des enjeux majeurs, les mécanismes traditionnels d'intervention publique représentaient des forces de rappel puissantes empêchant l'émergence de nouvelles formes d'intervention publique plus concertées, jugées pourtant au départ mieux à même d'appréhender la complexité de ces problèmes.

Conclusion :

Ce projet de SAGE a émergé dans un contexte de crise (inondations catastrophiques de décembre 1993) qui a permis de fédérer rapidement les acteurs locaux autour de cette idée. Du fait de ces conditions particulières d'émergence, ce sont les inondations qui ont dès le départ polarisé l'attention des acteurs locaux, et ce, d'autant plus que les scénarios de catastrophe se sont répétés au cours de l'hiver 1994-95 et de l'hiver 1999-2000. D'autres problèmes existent pourtant dans ce bassin, notamment la question de l'alimentation en eau potable, avec des demandes croissantes des agglomérations de Lille et de Lens qui vont susciter de fortes concurrences sur une ressource très limitée.

Le temps extrêmement long mis pour créer une structure porteuse pour le SAGE (le SYMSAGEL n'a vu le jour que près de 5 ans après l'installation de la CLE) a provoqué une démobilisation certaine des acteurs locaux, alors que l'implication de ceux-ci était très bonne au départ (comme en témoigne la fréquence des réunions jusqu'à 1999). La mise à disposition d'un agent par l'Agence de l'Eau pour l'animation du projet a permis que celui-ci survive malgré l'absence de structure porteuse ; en même temps, on peut se demander jusqu'où cela n'a pas retardé l'engagement des élus à créer une structure porteuse.

Ainsi, alors qu'à l'automne 2000, beaucoup d'espoirs étaient mis dans la naissance du SYMSAGEL pour redynamiser le projet, fin 2001, l'enthousiasme était retombé (une seule réunion de CLE en janvier, pas de réunion de Commission Permanente), la période électorale s'avérant il est vrai peu propice à ce redémarrage. La CLE devait se réunir en en janvier 2002.

Le fait que les deux problèmes-clé du bassin (inondations et AEP) requièrent par ailleurs de déborder le cadre du bassin versant pour trouver des solutions ne facilite par ailleurs pas les choses. En tout état de cause, il n'apparaissait pas du tout sûr au moment de l'étude que les négociations nécessaires au traitement de ces deux problèmes puissent être menées dans le cadre du projet de SAGE, même si la CLE semble reconnue comme une plaque tournante pour les questions concernant le domaine de l'eau, au plan local.

Ce cas appelle donc à préciser jusqu'où un SAGE peut être un instrument pertinent pour traiter de telles questions et comment il convient de l'articuler avec d'autres actions publiques pour améliorer son efficacité.

Bibliographie

SAGE de la Lys : projet d'état des lieux.
Chambre d'Agriculture du Pas-de-Calais, 1999 – Projet Irrimieux. Mars 1999, 40 p.

Personnes interrogées

M. M. Bielfeld – Chef de la MISE (DDAF du Pas-de-Calais)
M. J. Blarel – Chambre d'Agriculture du Pas-de-Calais
M. G. Delory – agriculteur, représentant des propriétaires riverains (Pas-de-Calais)
Mme E. Chevillard-Lesueur – Animatrice du SAGE
M. Flajolet – Président de la CLE, conseiller régional, conseiller général, président de la Communauté de Communes, maire de Saint-Venant
M. Ph. Parent – Institution interdépartementale des Wateringues
Mme A. Tagand – DIREN du Nord – Pas-de-Calais
Réunion de la Commission Permanente de la CLE (Saint-Venant, le 30-10-2000)

Le SAGE de la Vallée de la Lys

Caractéristiques générales du bassin versant

Caractéristiques physiques	<ul style="list-style-type: none"> • 1700 km² • Bassin versant de la Lys (partie française – jusqu’à la confluence de la Lys avec la Deûle) • Cours d’eau : rivière de la Lys (en partie canalisée) + affluents • Nappe principale : « nappe de craie » • Canal à grand gabarit reliant Dunkerque à Valenciennes
Caractéristiques socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> • 226 communes – 2 départements (Pas-de-Calais + Nord) – 1 région (Nord - Pas-de-Calais) • Forte densité de population + une partie du bassin minier en reconversion • proximité de l’agglomération lilloise
Contexte institutionnel et juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Canal à grand gabarit + Lys canalisée + Lawe en aval de Béthune domaniaux • Police de l’Eau : DDE + DDAF (Pas-de-Calais) – DDAF + Service de la Navigation (Nord) • Police de la Pêche : Fédérations départementales de pêche.
Usages de l’eau	<ul style="list-style-type: none"> • Prélèvements en eau <ul style="list-style-type: none"> - Alimentation en eau potable - Prélèvements industriels - Irrigation (faible, mais en augmentation) • Navigation fluviale (transport + tourisme) • Pêche + sports nautiques

Emergence du projet de SAGE

Dates	Actions
• décembre 1993	Saisine des Préfets par la Communauté de Communes du Béthunois
• janvier à septembre 1994	Etude préliminaire (DIREN + Agence de l’Eau)
• 29 mai 1995 (arrêté)	Délimitation du périmètre
• 29 mai 1995 (arrêté)	Composition de la CLE (56 membres)
• 10 janvier 1996	Désignation des membres de la CLE
• 20 février 1996	Réunion d’installation de la CLE (élection du président et des quatre vice-présidents)
• 22 décembre 2000	Création du Syndicat Intercommunal du SAGE de la Lys (SYMSAGEL), structure porteuse du SAGE

Elaboration du projet de SAGE (de 1996 à fin 2001)

26 mars + 2 mai + 24 juin 1996	Réunions de la Commission Permanente - préparation du règlement intérieur - création de trois Commissions spécialisées - études des projets de contrats de rivière (Lawe et Clarence)
24 juin 1996	Réunion de la CLE - adoption du règlement intérieur - mise en place des Commissions spécialisées
29 octobre 1996	Réunion de la CLE - programme de travail des Commissions spécialisées
de novembre 1996 à juin 1997	Réunions des trois Commissions spécialisées - Commission « Hydraulique et Gestion des flux » (4 réunions) - Commission « Utilisations de l'eau » (6 réunions) - Commission « Qualité des milieux » (6 réunions)
30 juin 1997	Réunion de la Commission Permanente - état d'avancement de l'état des lieux - avis sur le contrat de rivière de la Clarence
17 septembre 1997	Réunion de la CLE - état d'avancement de l'état des lieux et du travail des Commissions spécialisées - études à engager
Mai – juin 1998	Réunions de deux Commissions spécialisées - Commission « Utilisations de l'eau » (1 réunion) - Commission « Qualité des milieux » (2 réunions)
11 juin 1998	Réunion de la Commission Permanente - état d'avancement de l'état des lieux - état d'avancement des études + nouvelles études à engager
16 septembre 1998	Réunion de la CLE - état d'avancement de l'état des lieux et du travail des Commissions spécialisées - état d'avancement des études + nouvelles études à engager - recherche de création d'un SIVU
3 décembre 1998	Réunion de la Commission Permanente - analyse du document provisoire d'état des lieux - recherche de création d'un SIVU - programmation du travail pour 1999
28 janvier 1999	Réunion de la CLE - analyse du document provisoire d'état des lieux - présentation du projet Irrimieux - présentation des résultats de l'étude générale sur la ressource en eau - poursuite du montage d'un SIVU
Mars 1999	Réunions plénières (ensemble des participants au projet de SAGE) - présentation des résultats de l'étude générale sur la ressource en eau (1 réunion) - programme de communication + création d'une Commission spécialisée « Communication »
Avril – mai 1999	Réunions de deux Commissions spécialisées - Commission « Hydraulique et Gestion des flux » (1 réunion) - Commission « Qualité des milieux » (1 réunion)
Mai 1999	Réunion de la Commission spécialisée « Communication »
17 juin 1999	Réunion de la Commission Permanente - étude sur les activités agricoles - création d'une Commission spécialisée « Communication » - poursuite du montage du SIVU
30 septembre 1999	Réunion de la CLE - validation du document d'état des lieux (hors cartes) - étude sur les activités agricoles
octobre 1999	Réunion de la Commission spécialisée « Communication »

14 décembre 1999	Réunion de la Commission Permanente - étude sur les activités agricoles - actions de communication - étude de diagnostic global - recherche d'un nouveau type de structure porteuse à créer
27 janvier 2000	Réunion de la CLE - risques d'inondation - étude de diagnostic global - recherche d'un nouveau type de structure porteuse à créer
8 mars 2000	Réunion de la Commission Permanente - montage d'un syndicat mixte
30 octobre 2000	Réunion de la Commission Permanente - montage du syndicat mixte - suivi du programme d'études sur les inondations - comité de pilotages pour l'étude « diagnostic global... produits du SAGE » - nouvelles études à engager
Janvier 2001	Réunion de la CLE - validation finale de l'état des lieux

A ces réunions doivent être rajoutées :

- les réunions du comité de rédaction chargé de la Lettre du SAGE, qui remplacent la commission spécialisée « communication » à partir de novembre 1999 ;
- les réunions des comités de pilotage des études ;
- quelques journées de terrain (en 1997 et 1999)
- un colloque sur les inondations (mars 2000).

- Annexe n°1 -

*Un projet d'études piloté par l'Institution Interdépartementale des Wateringues
pour améliorer l'évacuation des crues*

Suite aux inondations catastrophiques de l'hiver 1999-2000, l'Institution Interdépartementale des Wateringues a accepté en juin 2000 la maîtrise d'ouvrage d'une étude visant à analyser le rôle possible des Wateringues dans l'évacuation des crues des territoires situés en amont (bassins de l'Aa et de la Lys), grâce aux transferts d'eau du Canal à Grand Gabarit.

On appelle « wateringues » les aménagements réalisés dans le Delta de l'Aa pour se protéger contre les incursions de la mer et qui s'apparentent aux polders réalisés dans les Pays-Bas. Ceux-ci étaient traditionnellement gérés par des Sections de Wateringues (7 dans le Pas-de-Calais, 5 dans le Nord), qui étaient des associations forcées de propriétaires percevant une taxe à l'hectare sur leur territoire de compétences, afin de financer l'entretien des fossés et le coût de fonctionnement des pompes ; ces Sections de Wateringues se sont fédérées dans les années 70 en une Union des Wateringues. A la suite des inondations catastrophiques de 1976-1977 a été créée l'Institution Interdépartementale des Wateringues, afin de construire d'importants ouvrages d'évacuation à la mer, travaux de grande ampleur qui ne pouvaient être financés par la seule contribution des Sections de Wateringues ; l'institution rassemble ainsi les Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais. Aujourd'hui, l'Institution est confrontée à la nécessité de rénover ces ouvrages et à l'apparition de nouvelles demandes, notamment celles des acteurs d'amont qui souhaiteraient voir jouer aux Wateringues un rôle dans la gestion des inondations les affectant. Ce sont les raisons pour lesquelles cet organisme a accepté la maîtrise d'ouvrage d'une étude ayant pour objectif d'améliorer l'évacuation des crues, même si cette étude dépasse son territoire initial de compétences.

L'étude devrait être soumise à la validation d'un Comité de Pilotage rassemblant tous les acteurs locaux concernés et fonctionnant à un double niveau, politique et technique. Son cahier des charges devrait être fixé prochainement.

Cette étude doit avant tout permettre de mieux connaître les interactions existants entre ces différents territoires. Les attentes des acteurs situés en amont sont très fortes. Pour les acteurs de la Vallée de la Lys notamment, un point crucial est de parvenir à faire jouer au Canal à grand gabarit un rôle dans la gestion des inondations, alors que celui-ci a actuellement uniquement une vocation de navigation fluviale : en effet, s'il est possible d'intervenir en amont en prévoyant des zones d'expansion des crues et en améliorant l'infiltration, dès que c'est le débit de la Lys qui devient trop important, les excès d'eau ne peuvent plus être évacués qu'à travers le Canal à grand gabarit, en jouant sur les niveaux d'eau de celui-ci, intervention qui suppose un raisonnement sur tout le linéaire du Canal.

Pour les acteurs des Wateringues, il s'agit avant tout de « ne pas donner trop d'illusion » aux acteurs de l'amont, en leur laissant penser que les Wateringues peuvent évacuer tous leurs excès d'eau. En effet, les travaux réalisés dans les Wateringues ont permis d'améliorer une situation particulièrement problématique (maîtrise des crues « moyennes ») et les attentes actuelles portent sur une amélioration des marges de sécurité quant à la maîtrise de crues plus rares. En tout état de cause, il n'est pas possible d'utiliser les Wateringues pour évacuer les crues de l'amont, lorsque l'aval est déjà inondé.

En fait, une marge de manœuvre existe probablement dans la mesure où les pointes de crues coïncident rarement. C'est cette marge de manœuvre que l'étude doit préciser. Celle-ci a été lancée au printemps 2001.

Cas N°8

SAGE de la Basse-Vallée de l'Ain

Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à sa première soumission au comité de bassin fin 2000 ; la question spécifique des relations avec EDF a en outre été examinée jusqu'à l'été 2001.

Il permet d'analyser les difficultés à conduire une négociation particulière dans le cadre d'un processus plus vaste de planification participative et à mettre en œuvre la procédure de SAGE avec un acteur économique puissant.

I. - Présentation du bassin versant de l'Ain

La présentation du bassin versant de l'Ain repose en grande partie sur une version intermédiaire du projet de SAGE (septembre 2000).

1. – Caractéristiques physiques et écologiques

La rivière d'Ain prend sa source dans le Jura et se jette dans le Rhône, après avoir parcouru 200 km ; elle constitue l'affluent le plus important du Haut-Rhône français. Elle draine un bassin versant de 3672 km². Dans sa partie amont, elle traverse des gorges profondes (relief karstique) en passant successivement dans cinq retenues artificielles (Vouglans, Saut-Mortier, Coiselet, Cize-Bolozon et Allement) aménagées au XX^e siècle entre 1931 (Cize-Bolozon) et 1968 (Vouglans). Le barrage de Vouglans, le plus en amont, est le troisième réservoir artificiel français ; il conditionne tout le fonctionnement hydrologique de la rivière. A partir du dernier barrage (Allement), commence ce qu'on appelle communément la « Basse Vallée de l'Ain », située entre la région des étangs de la Dombes et celle des reliefs karstiques du Bugey et du Revermont : dans cette partie aval, la rivière coule dans une vaste plaine alluviale à la pente assez faible ; elle se présente comme un cours d'eau à méandres libres ou divagants, suivant une dynamique fluviale extrêmement active (succession rapide de constructions et de destructions de bancs d'alluvions, déplacement de chenaux à l'échelle de l'année, entrecouplements de méandres à l'échelle de la décennie), qui est à l'origine d'une grande diversité de milieux naturels.

L'Ain est alimenté par de nombreux affluents. Son régime est très variable, ce qui se traduit par des étiages sévères et de grandes crues dévastatrices, en partie régulées par les barrages ; les étiages sont particulièrement sévères sur les affluents de l'Albarine et du Suran.

Les ressources en eau souterraines sont très abondantes et essentiellement situées dans la nappe alluviale de l'Ain (les autres étant localisées dans l'aquifère karstique et dans la nappe des cailloutis de la Dombes).

2. - Caractéristiques socio-économiques

· Population et activités

Le bassin versant de l'Ain est faiblement urbanisé. On distingue trois grandes zones urbanisées, qui regroupent les principales activités industrielles du bassin : les régions de Saint-Claude, Oyonnax (Jura) et Ambérieu-en-Bugey (Ain). Un pôle industriel d'intérêt régional, regroupant une quarantaine d'entreprises, est installé sur le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain.

C'est l'activité agricole qui est prédominante ; celle-ci est principalement orientée vers des productions végétales intensives. La richesse des milieux et des paysages, ainsi que la situation géographique privilégiée à proximité de la région lyonnaise, font de la Vallée de l'Ain une zone d'importance sur le plan touristique, avec plus particulièrement trois pôles d'attraction : la Haut-Jura et ses lacs naturels (Parc Naturel Régional) ; les retenues artificielles de la Haute Vallée de l'Ain, et notamment Vouglans ; enfin, la Basse Vallée de l'Ain, de plus en plus fréquentée du fait de la saturation des autres sites, même si ce territoire ne jouit pas d'une image aussi renommée que les deux régions environnantes de la Dombes et des massifs du Revermont et du Bugey.

· Structures intercommunales (dans la Basse Vallée de l'Ain)

Il existe plusieurs communautés de communes ou SIVOM sur le territoire :

- . communauté de communes du canton de Chalamont
- . communauté de communes Bugey – Vallée de l'Ain
- . communauté de communes Pont d'Ain – Priay – Varambon
- . communauté de communes Bresse – Dombes – Sud Revermont
- . communauté de communes de la Plaine de l'Ain.

Les deux premières se sont notamment dotées de compétences en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et en matière de tourisme ; pour les deux autres, la protection et la mise en valeur de l'environnement n'est qu'une compétence optionnelle, mais deux domaines importants relèvent de leurs compétences, l'aménagement de l'espace et le développement économique.

· Usages de l'eau (dans la Basse Vallée de l'Ain)

Il existe de multiples usages de l'eau dans la Basse Vallée de l'Ain :

- *les prélèvements dans les eaux souterraines* : 96,5% de ces prélèvements sont effectués dans la nappe alluviale, le reste concernant la Dombes (agriculture) et l'aquifère karstique (AEP). Ils se répartissent entre :

- . *l'irrigation* (67%, 288 captages), qui est en pleine expansion (3 à 4 % par an) et concerne principalement le maïs ;
- . *l'eau potable* (20%, 51 captages) ;
- . *les industries* (13%, 33 captages).

- *l'hydroélectricité* : la Basse Vallée de l'Ain est exploitée par la centrale d'Allement et par quatre micro-centrales privées.

- *l'exploitation de granulats* : l'exploitation de 17 carrières produit un peu plus de 2 millions de tonnes de granulats par an.

- *les activités de loisir liées à l'eau* : les activités les plus pratiquées sont la pêche, la baignade (50 000 personnes par saison) et le canoë-kayak (2 000 descentes par saison). La pêche, en particulier, est une activité très prisée et ancienne (introduction de la pêche à la mouche par les Anglais au début du siècle) ; la rivière est classée en première catégorie sur quasiment tout son cours, même si elle a perdu son appellation de « rivière principalement peuplée d'ombles communs ».

3. - Caractéristiques institutionnelles et juridiques

La rivière d'Ain est une rivière domaniale sur tout son linéaire.

Concernant la basse vallée de l'Ain, la Police de l'Eau est assurée par la DDE pour les rivières principales et par la DDAF pour les petits affluents ; la Police de la Pêche relève de la DDAF.

II. – Emergence du projet de SAGE de la Basse Vallée de l’Ain

1. – Contexte d’émergence du projet de SAGE

- des tensions croissantes concernant la ressource en eau

* *Deux grands types de problèmes* ont progressivement amené les acteurs locaux à s’intéresser à la gestion de la ressource en eau depuis le milieu des années 80 :

- *la gestion des débits de la rivière d’Ain, source de conflits importants entre EDF et les pêcheurs*

Si le régime très variable de la rivière d’Ain (étiages sévères et crues dévastatrices) a été tempéré par la construction de barrages à l’amont - fonction de soutien d’étiages (débit réservé de 12,3 m³/s à la sortie du barrage de l’Allement) et d’écêtement des crues (réduction très nette des pics de crue depuis 1957) -, celle-ci souffre néanmoins des fluctuations de débit liées à la production d’hydroélectricité : le fonctionnement par éclusées synchronisées depuis Vouglans jusqu’à Allement se traduit à l’aval d’Allement par des variations horaires de débit qui perturbent la vie piscicole et les pratiques de la pêche et du canoë-kayak.

Des phénomènes importants de mortalité piscicole se sont notamment produits au cours des étés 1983 et 1986, donnant lieu à de fortes réactions des pêcheurs contre EDF (manifestations, graffitis sur le thème « EDF assassin »...), ceux-ci considérant la compagnie comme responsable de cette situation.

- *la dégradation physique et écologique d’un milieu « naturel »*

Au cours du temps, le lit de la rivière d’Ain s’est progressivement enfoncé. S’il s’agit d’un phénomène naturel, celui-ci a toutefois été fortement amplifié par l’activité humaine : blocage de sédiments du fait de certains aménagements (barrages, systèmes de protection des berges) ; augmentations de vitesse du courant, liées à l’endiguement et au recalibrage ; extractions de matériaux en lit mineur. En outre, l’écêtement des crues permis par les barrages ne permet plus de bénéficier du rôle morphogène des crues d’amplitude faible à moyenne. Enfin, la réduction des érosions latérales nuit à la mobilité du lit et à ses effets sur la création de biodiversité (cf projet de SAGE, septembre 2000).

Les modifications physiques de la rivière entraînent par ailleurs un resserrement du rideau végétal, qui menace certains paysages (« brotteaux »).

* A côté de ces deux questions, d’autres problèmes ou risques ont suscité des inquiétudes croissantes :

- Il s’agit principalement *des problèmes de gestion quantitative et qualitative de la nappe alluviale* : en effet, du fait de l’importance des prélèvements en eau réalisés, la nappe alluviale présente localement en été des baisses de niveau préjudiciables aux milieux naturels et à l’AEP. Par ailleurs, l’absence de protection argilo-limoneuse de cette nappe lui confère une forte vulnérabilité vis-à-vis des pollutions d’origine superficielle (pollutions en nitrates et en pesticides), ce qui induit des risques pour l’AEP (dépassements fréquents des normes de potabilité).

- On peut aussi citer divers problèmes comme *la pollution des eaux superficielles* et *la dégradation des milieux écologiques* (réduction des « brotteaux » menacés directement par le retournement de prairies, la pollution, les carrières et les dégradations liées à la fréquentation touristique (dépôt d'ordures...) et indirectement par les modifications physiques de la rivière).

- Enfin, *des risques industriels* sont liés à la présence de certaines installations dangereuses dans le bassin, comme la centrale de Bugey (même si celle-ci est alimentée par le Rhône) ou d'autres établissements du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain.

· Un contexte d'action favorable

S'il n'existe pas d'acteurs jouant de façon déterminante un rôle-clé dans la prise en charge de la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant, il convient de noter la présence de plusieurs usagers bien organisés ainsi que celle d'une intercommunalité développée dans le domaine de l'eau ; par ailleurs, plusieurs actions ont été menées à partir de la fin des années 80, qui ont clairement servi de terreau au projet de SAGE.

** Des usagers bien organisés et une intercommunalité développée dans le domaine de l'eau*

- Plusieurs usagers sont fortement concernés par la gestion de la ressource en eau et veillent à défendre leurs intérêts dans la Basse Vallée de l'Ain :

- . EDF, vis-à-vis de la gestion des débits des barrages d'amont ;
- . les irrigants, qui ont créé l'Association Syndicale des Irrigants de l'Ain (ASIA) ;
- . les pêcheurs : outre l'Union des Pêcheurs de la Rivière d'Ain (UPRA), il existe différentes APPMA (notamment, l'APPMA de Pont d'Ain).

- Par ailleurs, plusieurs syndicats intercommunaux ont des compétences dans le domaine de l'eau dans la Basse Vallée de l'Ain (cf projet de SAGE, 2000) :

- . 5 SIVU dans le domaine de l'alimentation en eau potable (à Vilette-Priay ; à Faramans – Rignieux-le-Franc – Saint-Eloi ; à la Combe de Vaux ; Ain – Veyle – Revermont ; dans la région d'Ambérieu) ;
- . 2 SIVU (Morette ; Ambérieu – Saint-Denis-en-Bugey – Ambutrix) et 1 SI (vallée du Veyron) dans le domaine de l'assainissement, le dernier ayant aussi une compétence en AEP ;
- . 5 SIVU (4 sur les rivières d'Ain, du Suran, de la Reyssouze et du Buizin ; 1 consacré à la défense contre les eaux du Haut-Rhône) et 3 SI (sur les rivières de l'Albarine ; du Renon et de l'Irance ; de la Haute Veyle et du Vieux Jonc) dans le domaine de l'aménagement et d'entretien des rivières.

** Plusieurs actions visant à améliorer la gestion de la ressource en eau*

- La mise en place d'une Cellule d'Alerte de la Basse Vallée de l'Ain

Une cellule d'alerte a été mise en place en 1987 par le Préfet de l'Ain, afin de gérer les situations de crise engendrées par les phénomènes de mortalité piscicole.

Cette instance a été composée :

- . de représentants des différents services de l'Etat : DDE « Cellule Environnement », qui joue le rôle de service coordonnateur ; DIREN (SEMA et Délégation de Bassin) ; DDAF (Service Hydraulique et Forestier) ; DDASS (Service Hygiène et Environnement) ; DRIRE ;
- . d'un représentant de l'Agence de l'Eau ;
- . d'un représentant du Conseil Général de l'Ain ;
- . de deux représentants d'EDF, organisme gestionnaire des barrages ;
- . de membres d'associations de pêche : FDAAPP – Pêche ; AAPP de Pont d'Ain ; Union des Pêcheurs de la Rivière d'Ain (UPRA) ;
- . d'un expert (Laboratoire Vétérinaire du Jura) et d'un scientifique (Institut d'Analyse des Systèmes de l'Université de Lyon I) ;
- . de trois membres associés, représentant les centrales de Neuville, Pont d'Ain et Oussiat.

Au départ, l'opposition entre les pêcheurs et EDF était très marquée : pour les pêcheurs, la mortalité des poissons était due à un phénomène d'eutrophisation, et il suffisait d'accroître les lâchers d'eau pour limiter celui-ci, grâce à un effet de refroidissement de l'eau permettant une augmentation de la teneur en oxygène d'une part et à un effet de chasse des algues d'autre part ; pour ces acteurs, si EDF refusait de procéder à des lâchers d'eau significatifs, c'était « pour des raisons de gros sous », c'est-à-dire pour ne pas compromettre le rendement énergétique de ses centrales. De son côté, la compagnie contestait sa responsabilité unique et l'efficacité des solutions proposées par les pêcheurs.

La cellule d'alerte a joué un rôle important dans l'apaisement des conflits entre EDF et les pêcheurs :

- d'une part, en permettant une certaine objectivation du problème, grâce à la réalisation de nombreuses études visant à mieux comprendre les causes de mortalité piscicole, et à l'accroissement important des connaissances scientifiques dans ce domaine qui en a résulté. Les études réalisées ont en fait partiellement donné raison à la compagnie et ont surtout montré que le phénomène était beaucoup plus complexe à traiter qu'il n'y semblait au départ. En particulier, il est apparu ainsi que les causes de mortalité des poissons étaient multiples et qu'elles n'étaient pas toutes imputables à EDF. Par ailleurs, les suivis de température des eaux issues des barrages ont montré que celles-ci étaient plus élevées et ne permettaient pas d'obtenir un effet de refroidissement de la rivière en aval ; il a aussi été découvert que les lâchers d'eau pouvaient également favoriser la prolifération de nouvelles populations d'algues et qu'ils n'avaient donc pas systématiquement un effet destructeur sur la vie aquatique.

- d'autre part, en permettant aux parties en conflit de mieux se connaître et en permettant à chacun de se faire une opinion : ainsi, dès le début, EDF a cherché à montrer sa bonne volonté en créant un poste de chargé d'études pour mieux analyser le problème de mortalité des poissons et assurer l'interface avec les différents acteurs locaux. Par ailleurs, les arguments des pêcheurs ont aussi perdu un peu de leur force, du fait de leur manque d'unité (entre l'UPRA et l'APPMA de Point d'Ain notamment) et de leurs revendications jugées parfois excessives (demande d'augmentation des lâchers d'eau davantage pour satisfaire des exigences de confort de pêche que pour éviter la mortalité des poissons) ; en particulier, si l'UPRA était reconnue par les autres acteurs comme un organisme disposant d'une « bonne vision globale » l'amenant à envisager la pêche comme une activité à raisonner par rapport à une gestion écologique de la rivière, l'APPMA de Pont d'Ain était vue comme une association ayant « une vision plus traditionnelle » défendant les seuls intérêts des pêcheurs.

Ainsi, la mise en cause d'EDF et le bien-fondé d'une demande d'augmentation significative des lâchers d'eau par les pêcheurs se sont quelque peu effrités au fur et à mesure de l'avancée des connaissances et des échanges. A l'inverse, la compagnie a accepté de modifier ses pratiques (augmentation des lâchers d'eau).

En fait, la cellule d'alerte a surtout permis de dénouer les conflits existants et d'instaurer un dispositif de concertation permanent avec EDF et, même s'il a fallu un certain temps avant que la compagnie ne se sente tenue d'appliquer les décisions prises dans cette instance (demandes de lâchers d'eau notamment). Plusieurs acteurs ont insisté sur la difficulté de parvenir à un accord avec un acteur aussi puissant : « EDF, c'est l'Etat dans l'Etat... ».

- La réalisation d'une étude globale sur la Basse Vallée de l'Ain

. Une étude lancée en 1990 par le Conseil Général de l'Ain, à l'instigation de l'Agence de l'Eau

Sollicitée par le SIVU de Protection et de Mise en valeur de la Basse Rivière d'Ain pour financer d'importants travaux de protection contre la divagation de la rivière et l'érosion des berges, l'Agence de l'Eau décide en mai 1989 de plutôt proposer au Conseil Général de l'Ain un projet d'étude visant à mettre en place un plan de gestion global et cohérent sur ce territoire : en effet, cette zone lui semblait présenter un grand intérêt écologique (attrance grandissante du public pour son caractère sauvage ; attentions de nombreux universitaires), alors que de multiples travaux (construction d'épis et d'enrochements) avaient été effectués par les communes au cours des années 80 sans précaution ni coordination aucune ; ceux-ci avaient progressivement entravé la dynamique naturelle de la rivière et semblaient s'avérer parfois peu justifiés ou seulement par des intérêts économiques particuliers (protection de terrains agricoles, de campings...). « En fait, on pressentait que c'était un milieu assez sensible qui méritait une attention particulière et où il ne fallait pas faire des travaux « bestiaux » » (Agence de l'Eau).

A la suite d'une forte confrontation avec le Conseil Général de l'Ain, qui « n'avait pas d'état d'âme à ce sujet » (Agence de l'Eau), celui-ci finit par accepter le 5 juillet 1989 la maîtrise d'ouvrage d'une étude à caractère intégré et global, visant à mettre en place un schéma d'orientation et de gestion de la Basse Vallée de l'Ain (entre Pont de Neuville et le site du « Confluent Ain-Rhône »). Si le Conseil Général se laisse convaincre malgré ses réticences, c'est d'abord parce qu'il attend de cette étude qu'elle justifie le besoin d'un barrage en aval de la rivière d'Ain pour stabiliser celle-ci ; c'est aussi parce qu'il prend en quelque sorte l'Agence de l'Eau au mot en demandant qu'on lui démontre que la politique qu'il mène n'est pas adaptée et que l'étude comporte donc un volet économique permettant d'analyser cela. Il est aussi probable que cette étude apparaisse au Conseil Général comme un moyen de sortir d'une situation conflictuelle dans la Basse Vallée de l'Ain, à laquelle le Président du Conseil Général de l'époque, est nécessairement sensibilisé, puisqu'il est également Maire de Pont d'Ain (oppositions locales au projet d'extension de la micro-centrale électrique de Pont d'Ain).

L'objectif de l'étude est de dresser un état des lieux et un diagnostic sur ce territoire, qui permette d'élaborer différents scénarios possibles de modes de gestion et d'en choisir un. Cette étude de grande ampleur, estimée à 500 000 F, est financée par le Conseil Général, l'Agence de l'Eau, la Fédération Départementale de la Pêche, la Région Urbaine de Lyon et le Ministère de l'Environnement. Elle démarre en 1990 et repose sur une approche

pluridisciplinaire faisant intervenir de nombreux spécialistes reconnus (comme M. Bravard pour la géomorphologie ou M. Albinet pour l'hydrogéologie).

. Une étude conduite dans le cadre d'une première instance pluri-partite très large et présentée à l'ensemble des communes concernées

Un Comité de Pilotage très large est mis en place dès le début, car dans le contexte conflictuel de lancement de l'étude et étant donnée l'importance des enjeux économiques et environnementaux, il apparaît nécessaire de conduire celle-ci sous le contrôle d'une instance qui permette de réunir tous les acteurs locaux concernés. Ce comité comprend ainsi des représentants des collectivités territoriales (Conseil Général, Syndicat Intercommunal de Protection et de Mise en Valeur des Berges de la Basse Rivière d'Ain, Syndicat Mixte de la Plaine de l'Ain), des administrations ou des établissements publics (Préfet, DDAF, DDE, DDASS, DDJS, DIREN, DRIRE, Conseil Supérieur de la Pêche, Agence de l'Eau, Compagnie Nationale du Rhône, Service de Navigation Rhône-Saône, EDF-GRPH Rhône), et des usagers (Chambre d'Agriculture, Comité Départemental du Tourisme, Fédération départementale de la Pêche, Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature) ; l'animation de ce Comité de Pilotage est assurée par l'Agence de l'Eau.

Une première réunion de ce Comité de Pilotage le 09-02-1990 permet le lancement de l'étude ; un rapport intermédiaire lui est soumis le 30-06-1990, et le rapport définitif, qui s'intitule « étude de définition d'un schéma global d'aménagement », lui est présenté le 08-02-1991.

L'Agence de l'Eau s'implique fortement dans la réalisation de cette étude, car il s'agit pour elle de la première étude de ce type conduite dans le bassin RMC et elle souhaite à cette occasion pouvoir mieux préciser le concept de gestion intégrée d'une rivière ; concrètement, deux membres de l'Agence de l'Eau rédigent eux-mêmes une grande partie du rapport de synthèse et animent des réunions de présentation publique de l'étude.

Les conclusions du rapport sont exposées aux maires des communes riveraines lors d'une réunion générale à Pont d'Ain le 29-03-1991. Puis des réunions sectorielles sont organisées à Vilette (14-05), à Pont d'Ain (15-05) et à Chazey (23-05), afin de mieux sensibiliser les communes à la question de la gestion de la ressource en eau en discutant avec elles concrètement des problèmes les concernant directement et à l'intérêt d'une démarche intercommunale.

Au total, si le rapport est bien accueilli par les élus, il ne suscite toutefois pas de motivation particulière parmi ceux-ci et le travail envisagé au départ n'est pas mené à terme.

- Le classement du site du « Confluent Ain-Rhône » en 1990

Le site du « Confluent Ain-Rhône » présente un fort intérêt patrimonial, car il donne une image véritable de la dynamique initiale du cours d'eau et de ses effets (forte instabilité engendrant une grande diversité de milieux). Or, à la fin des années 80, ce site était menacé par un projet d'aménagement hydro-électrique de la Compagnie Nationale du Rhône. Aussi a-t-il été classé en 1990, au titre de la loi de 1930 sur les paysages, malgré l'opposition des acteurs locaux qui redoutait que ne soit ainsi entravé tout développement économique dans ce territoire (un recours du Président du Conseil Général de l'Ain de l'époque a été rejeté par le Conseil d'Etat).

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

· Initiation du projet de SAGE

** Un projet initié par l'Agence de l'Eau et les services techniques du Conseil Général et des administrations*

Le projet de SAGE de la Basse Vallée de l'Ain naît de la volonté de faire déboucher l'étude globale de la Basse Vallée de l'Ain initiée en 1990. En effet, afin de réactiver l'opération arrêtée depuis mi-1991, une stagiaire est embauchée par le Conseil Général début 1992 pour effectuer une synthèse de l'étude réalisée et réfléchir à des possibilités d'action.

Des propositions d'orientation sont élaborées sur la base du rapport de cette stagiaire, et soumises au Comité de Pilotage, qui se réunit une nouvelle fois le 19-06-1992 ; c'est à cette occasion que l'Agence de l'Eau suggère la possibilité de mettre en place un SAGE, outil créé par la loi sur l'eau qui vient d'être promulguée (3 janvier 1992). L'Agence de l'Eau fonde aussi des espoirs dans le Président du Conseil Général de l'Ain nouvellement élu. En fait, le Conseil Général se déclare d'avantage intéressé par la mise en place d'un contrat de rivière.

Le Comité Technique – groupe de travail informel rassemblant les services techniques du Conseil Général, des administrations (DDAF, DDE, DDASS, DIREN) et de l'Agence de l'Eau – se réunit alors le 22 juillet 1992, afin de discuter de l'intérêt comparé de la mise en place d'un SAGE, solution fortement suggérée par l'Agence de l'Eau, ou d'un contrat de rivière, qui a lui la faveur du Conseil Général : ce comité conclut que si un SAGE présente un intérêt à long terme et peut permettre de mettre en place une gestion globale sur la Basse Vallée de l'Ain, un contrat de rivière permet lui de concrétiser plus vite un certain nombre d'actions (travaux ou études complémentaires) ; il suggère donc que cette deuxième solution constitue un préliminaire à un projet de SAGE ou bien qu'elle soit lancée simultanément.

Dans une lettre adressée au Préfet du 13-10-1992, le Président du Conseil Général réaffirme cependant clairement la préférence de la collectivité territoriale pour un contrat de rivière, afin d'entrer rapidement dans une phase opérationnelle ; il indique seulement qu'un SAGE pourrait être réalisé dans un second temps.

Mais le Comité Technique, convaincu de l'intérêt d'un SAGE pour la Basse Vallée de l'Ain, se réunit à nouveau le 21-10-1992 et décide de demander au Ministère de l'Environnement son avis sur le choix de la voie à suivre - contrat de rivière et/ou SAGE -, espérant par là obtenir l'appui du Ministère de l'Environnement pour un projet de SAGE et en convaincre les élus. Un dossier de présentation de la problématique est alors élaboré à cette fin par le Comité Technique.

Ce dossier, terminé en décembre 1992, rappelle tout d'abord le contexte des réflexions menées sur la Basse Vallée de l'Ain (historique de l'étude lancée par le Conseil Général et enseignements de celle-ci), puis les documents d'orientation départementaux existant à cette époque-là (le Schéma Départemental de Vocation Piscicole et Halieutique alors en cours d'élaboration⁸, le Contrat Départemental d'Assainissement et le SDAU du Haut-Rhône), afin de discuter du choix d'un montage institutionnel et des actions techniques possibles.

⁸. En 1992, un Schéma de Vocation Piscicole est réalisé, qui ne sera cependant pas validé par le Conseil Général, du fait de l'extension de la micro-centrale de Pont d'Ain, alors que la rivière a été classée en « rivière réservée » et que ce statut interdit en principe tout aménagement.

Le dossier explique notamment que si le Conseil Général souhaite la mise en place d'un contrat de rivière, puis éventuellement celle d'un SAGE, la logique des réflexions menée jusqu'alors va plutôt dans le sens d'un SAGE. Après avoir souligné qu'un *statu quo* est exclu, deux types de solutions sont analysées :

- soit un contrat de rivière, qui présente l'avantage d'être plus rapidement opérationnel, donc de mieux donner satisfaction aux élus, mais l'inconvénient de ne généralement pas prendre en compte la gestion des nappes phréatiques ou la gestion d'activités industrielles et ne pas avoir de portée réglementaire ; il peut alors être intéressant de coupler simultanément cette solution avec celle du SAGE, en disposant ainsi d'un système à deux vitesses permettant de répondre à court terme et à long terme aux problèmes de gestion d'eau de la Basse Vallée de l'Ain ;

- soit un SAGE, qui donne la possibilité de prendre en compte l'ensemble de la Basse Vallée de l'Ain et qui est recommandé par l'Agence de l'Eau, du fait de la nouvelle loi sur l'eau ; ce SAGE pourrait entre autres déboucher sur un contrat de rivière, mettant en œuvre les actions préconisées par le SAGE. Un périmètre est proposé qui porte sur l'ensemble de la plaine alluviale de l'Ain, à partir du barrage d'Allement en amont, en débordant du bassin hydrographique au sud pour tenir compte des relations des cours d'eau avec les nappes souterraines, et en excluant l'amont des sous-bassins de l'Albarine (à partir d'Ambérieu-en-Bugey) et du Suran (à partir de Neuville-sur-Ain), qui ne présentent plus la problématique d'une plaine alluviale (le dossier reconnaît toutefois la possibilité d'une extension du périmètre jusqu'à Tenay sur l'Albarine, si cela s'avère nécessaire).

Sur le plan des actions à mener, le dossier souligne la nécessité :

- de mettre en œuvre des mesures de restauration et de réhabilitation des berges ;
- de lancer des études complémentaires permettant de hiérarchiser les espaces du territoire en fonction de leur intérêt écologique, de leur intérêt économique et de leur vulnérabilité ; de déterminer les sites de qualité remarquable à préserver, à surveiller ou à valoriser ; d'analyser la qualité des eaux restituées par les barrages ; de mieux connaître le fonctionnement des nappes souterraines ; de gérer les sites d'exploitation de granulats ;
- de mettre au point un système de suivi du milieu ; de créer une structure capable de traiter globalement de la gestion de la Basse Vallée de l'Ain (le seul syndicat hydraulique existant alors étant le « Syndicat Intercommunal de Protection et de Mise en Valeur des berges de la Basse Rivière d'Ain ») ; de créer un poste de « technicien de rivière » (pour surveiller les cours d'eau ; assurer les échanges entre collectivités, administrations et usagers ; établir, chiffrer et suivre les programmes d'intervention et d'entretien ; aider et conseiller à la mise en œuvre du programme global d'aménagement de la rivière).

A ce dossier qui lui est envoyé le 06-04-1993, le Ministère de l'Environnement répond de 05-05-1993 qu'il est possible de concilier les deux voies. Une note récapitulative est alors envoyée par la DDE au Préfet, lui suggérant de définir le périmètre et de constituer la CLE d'un SAGE d'une part, et de lancer des contrats de rivière par ailleurs. Le Préfet accepte cette solution, bien qu'elle émane de l'administration et non d'une volonté d'élus locaux.

Ainsi, après une voie de mobilisation socio-politique (présentation des résultats de l'étude globale aux maires concernés) qui ne donne pas les résultats escomptés, c'est grâce à la volonté conjointe de l'Agence de l'Eau et des services techniques du Conseil Général et des administrations qu'un projet de SAGE parvient à émerger, malgré le manque de motivation des élus (Conseil Général préférant un contrat de rivière et manque de relais au plan local).

On constate en particulier que par rapport à la phase antérieure de réalisation de l'étude globale, l'Agence de l'Eau est dorénavant fortement appuyée par la DDE.

** Arguments employés pour justifier le projet*

C'est donc la *mise en place d'un programme d'aménagement cohérent de la rivière et des berges dans la Basse Vallée de l'Ain*, dans le prolongement des perspectives tracées par l'étude globale initiée en 1990 qui sert d'abord à justifier un projet de SAGE, afin de ne pas continuer à financer des travaux d'aménagement sans coordination d'ensemble et donc préjudiciables pour le milieu.

Dans le dossier transmis au Ministère de l'Environnement est aussi mis en avant la possibilité qu'offre le SAGE de pouvoir prendre en compte la gestion des nappes phréatiques ou la gestion d'activités industrielles, mais ces arguments semblent alors davantage être utilisés pour renforcer la justification d'un projet de SAGE que reposer sur des besoins réels ou des demandes clairement exprimées.

En outre apparaît en filigrane dans les réflexions des acteurs locaux le souci d'aller plus loin que la cellule d'alerte mise en place en 1987 pour traiter les situations de crise liées à la gestion des éclusées des barrages.

· Organisation de la mobilisation collective

La phase d'instruction du SAGE va durer plus de trois ans du fait du manque de motivation des élus locaux. Les administrations ne parviennent qu'à faire délimiter un périmètre et composer une CLE en plus d'un an et demi (arrêtés pris respectivement le 1^{er} février 1995 et le 8 mars 1995), tandis que l'installation de la CLE elle-même n'a lieu que deux ans après l'arrêté de composition de la CLE (le 17 janvier 1997). En fait, pendant toute cette période, les administrations se consacrent essentiellement au démarrage de deux projets de contrat de rivière, l'un sur l'Albarine (implication de la DDE) et l'autre sur le Suran (implication de la DDAF) ; la DDE expérimente aussi des travaux de protection des berges reposant sur des techniques végétales.

Ce sont alors *les pêcheurs* qui vont prendre le relais, alors que le projet de SAGE menace de s'enliser, faute d'existence d'un élu convaincu de l'intérêt de la démarche. Aux associations de pêcheurs qui s'inquiètent régulièrement auprès de l'Agence de l'Eau et de la DDE de l'état d'avancement de la procédure, ces organismes répondent qu'ils ont joué leur rôle et que c'est dorénavant aux acteurs locaux de réagir. Or, les pêcheurs, et notamment l'UPRA, sont fortement motivés par ce projet de SAGE, car, pour eux, il importe d'aller plus loin que l'action menée par la Cellule d'Alerte (« La Cellule d'Alerte, c'est le SAMU ; elle ne traite que les situations d'urgence de la période estivale ») et de mettre en place de véritables mesures de gestion. L'UPRA finit par être convaincu que « si les pêcheurs ne font rien, rien ne bougera », et son président de l'époque prend alors l'initiative de trouver un élu susceptible d'« être la locomotive du SAGE » et d'accepter d'être candidat à la présidence de la CLE.

Les pêcheurs se tournent vers une nouvelle figure politique locale, élue comme Conseiller Général en 1994 (élections cantonales d'Ambérieu-en-Bugey), puis comme maire d'Ambérieu-en-Bugey (troisième ville du département) en 1995, du fait de sa « sensibilité écologiste » et de son image de « rassembleur ». Celui-ci, pendant longtemps riverain du cours d'eau, s'intéresse en effet aux problèmes de la rivière d'Ain, mais, s'il a entendu parler

du projet de SAGE par la presse au début des années 90, à la suite de l'étude menée par le Conseil Général et l'Agence de l'Eau, il n'a cependant pas d'idée précise sur cette procédure toute nouvelle. Afin de le convaincre, le président de l'UPRA décide de l'emmener rendre visite aux acteurs du SAGE de la Drôme, alors en cours d'élaboration. A l'issue de cette visite, cet élu déclare officiellement au Préfet de l'Ain qu'il est prêt à prendre en charge la mise en place d'un SAGE.

Il faudra toutefois attendre une modification de la composition de la CLE pour installer celle-ci et procéder à l'élection du président : en effet, dans l'arrêté de composition de la CLE (cf 3.-), le maire d'Ambérieu-en-Bugey n'avait pas été désigné par l'association des maires comme membre de la CLE et le candidat potentiel ne pouvait donc siéger dans la CLE qu'au titre de son mandat de Conseiller Général ; mais lors du choix de ses représentants dans la CLE, le Conseil Général n'avait désigné celui-ci que comme membre suppléant et il a donc fallu réviser ce choix pour que le Conseiller Général du canton d'Ambérieu-en-Bugey puisse bénéficier du titre de membre titulaire.

Ainsi, c'est donc par une voie de mobilisation politique qu'un candidat à la présidence de la CLE a pu être trouvé ; ce sont des usagers (une association de pêcheurs) qui ont ici joué un rôle-clé.

3. – Cadrage du projet de SAGE

· Délimitation du périmètre

** Description du périmètre*

Le périmètre du SAGE a été arrêté le 1^{er} février 1995. Il reprend celui proposé dans le document de synthèse réalisé en 1992 : il porte sur l'ensemble de la plaine alluviale de l'Ain, à partir du barrage d'Allement en amont, en débordant du bassin hydrographique au sud pour tenir compte des relations des cours d'eau avec les nappes souterraines, et en excluant l'amont des sous-bassins de l'Albarine (à partir d'Ambérieu-en-Bugey) et du Suran (à partir de Neuville-sur-Ain), qui ne présentent plus la problématique d'une plaine alluviale ; il déborde en outre légèrement sur la région de la Dombes, de manière à intégrer les quelques communes utilisant des eaux provenant de la Basse Vallée de l'Ain. Ce périmètre comporte 40 communes, toutes situées dans le département de l'Ain, et sa superficie s'élève à 602 km², ce qui ne représente qu'une petite partie (16%) de la superficie totale du bassin versant.

** Analyse du périmètre*

C'est un mélange de raisons pragmatiques et techniques qui a guidé le choix de ce périmètre : recherche de délimitation d'un périmètre « à taille humaine » et d'une localisation dans un département unique, favorables à l'organisation d'une bonne concertation ; individualisation d'une unité physique cohérente du point de vue hydrogéologique et surtout hydrodynamique (forte mobilité de la rivière d'Ain en aval du barrage d'Allement engendrant une grande diversité de milieux, contrairement au milieu amont, très artificialisé du fait des aménagements de barrage). Située entre la région des étangs de la Dombes et celle des reliefs karstiques du Bugey et du Revermont, à environ 40 km de Lyon, la Basse Vallée de l'Ain présente une bonne cohérence sur le plan socio-économique ; il s'agit d'une zone à croissance démographique assez forte (sa population s'élevait à 59 208 habitants en 1999, ce qui représente une augmentation de 13,3% par rapport à 1990) et de plus en plus attractive pour les populations urbaines.

Si le périmètre ne porte que sur la Basse Vallée de l'Ain, en excluant l'amont, notons qu'il intègre toutefois explicitement le barrage situé « en bout de chaîne », et dont le fonctionnement est donc conditionné par celui des barrages situés plus en amont, de manière à soulever la question des modalités de gestion de l'ensemble de ces aménagements. Notons en outre que les projets de contrats de rivière sur l'Albarine et le Suran, initiés à la même époque, sont censés prendre en compte les parties de sous-bassins versants non incluses dans le périmètre de SAGE.

Les modalités de choix de ce périmètre révèlent cependant une absence complète de reconnaissance (ou de prise en compte) des interdépendances entre amont et aval d'un bassin versant, pour ne pas dire une hostilité ou du moins une méfiance larvée entre les deux départements (qui s'exprime souvent dans les discours des acteurs de l'Ain par une phrase du type « ce sont des Jurassiens... », en guise d'explication) ; de fait, il n'a jamais été envisagé de définir un périmètre impliquant les acteurs du département du Jura. Par construction, ce périmètre ne permet donc que de traiter les problèmes spécifiques à la Basse Vallée de l'Ain et d'amorcer seulement une ébauche de concertation avec les acteurs de l'amont en ce qui concerne la gestion des barrages.

· Etablissement d'une CLE fonctionnelle

* Composition de la CLE

- Description de la CLE

La CLE a été arrêtée le 8 mars 1995. Elle comporte 48 membres :

- 24 représentants des collectivités territoriales et des établissements locaux, parmi lesquels on note : 1 membre du Conseil Régional, 4 membres du Conseil Général ; 4 représentants des structures intercommunales (SIVOM de la Plaine de l'Ain, SIVOM de la région de Pont d'Ain, Communauté de Communes du Canton de Chalamont, SIVOM du canton de Poncin) ; 3 représentants des syndicats d'alimentation en eau potable (SIVU de distribution d'eau Ain/Veyle/Revermont, SIVU des eaux de la région d'Ambérieu, SIVU de distribution d'eau de Vilette-Priay) ; 2 représentants des structures porteuses des contrats de rivière en cours (SIVU d'aménagement et d'entretien du lit du Suran, Syndicat Intercommunal d'Aménagement de l'Albarine) ; 1 élu du Comité de Gestion du Site classé de Confluent Ain-Rhône ; 9 maires ;

- 12 représentants des usagers, au sein desquels on note une forte représentation d'acteurs militant pour que la rivière retrouve ses « espaces de liberté », puisque l'on compte : 3 représentants des pêcheurs (Fédération Départementale, UPRA, Association locale de Pont d'Ain) ; 3 représentants du monde de l'environnement (FRAPNA, Conservatoire Rhône-Alpes des Espaces Naturels, Comité Ornithologique de Rhône-Alpes) ; 2 représentants du tourisme (Comité Départemental de Tourisme, Fédération Départementale de Canoë-Kayak) ; 1 représentant des chasseurs (Fédération Départementale). Les autres membres de ce collège représentent les irrigants (ASIA), les carriéristes (UNICEM Rhône-Alpes), les producteurs d'électricité (un représentant des trois micro-centrales hydroélectriques situées sur la basse rivière d'Ain).

- 12 représentants de l'Etat et de ses établissements publics, parmi lesquels on trouve, à côté des membres de l'ensemble des services de l'Etat concernés (Préfecture, DDE, DDAF, DDASS, DIREN, DRIRE, DJS, Conseil Supérieur de la Pêche) et de l'Agence de l'Eau, deux représentants des chambres consulaires (Chambre d'Agriculture et Chambre de Commerce et d'Industrie), ainsi qu'un représentant d'EDF (Groupe Régional de Production Hydraulique).

- Analyse de la composition de la CLE

Cette composition reprend en grande partie celle proposée par l'étude menée en 1992.

Il a fallu très longtemps pour constituer cette CLE, du fait notamment de l'absence de réponse de l'Association des Maires pour la désignation des 9 maires devant siéger dans la CLE et de leurs suppléants.

Parmi les usagers, on note une représentation particulièrement élevée - comparativement à d'autres CLE - du monde de l'environnement, ainsi que des pêcheurs, ce qui s'explique par l'intérêt écologique de la rivière d'Ain et l'importance de l'activité de pêche.

A l'inverse, on observe une sous-représentation des industriels, puisque le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain en particulier n'est pas représenté ; il n'y a pas non plus de représentant de l'ONF, ce qui a fait ultérieurement défaut pour traiter de la gestion des forêts alluviales.

Enfin, la CLE ne comporte pas non plus de représentant du SIVU de la Basse Vallée de l'Ain, structure porteuse du SAGE, puisque celui-là n'a été créé qu'ultérieurement (en 1998).

** La longue recherche d'un candidat à la présidence de la CLE*

On a vu précédemment (cf 2.-) qu'il a fallu longtemps pour qu'émerge une figure politique locale susceptible de porter le SAGE. Ce sont les pêcheurs qui ont fortement contribué à ce que cette recherche aboutisse.

Le Président de la CLE a été élu de façon consensuelle lors de l'installation de la CLE le 17 janvier 1997.

Un bureau provisoire a été constitué en attendant l'élection d'une instance permanente, le Bureau Exécutif.

** La création d'une structure spécifique : le SIVU de la Basse Vallée de l'Ain*

La première action du Président de la CLE a été de mettre en place une structure intercommunale susceptible de porter le SAGE et dont le territoire de compétences coïncide avec le périmètre du SAGE. En effet, aucune des structures intercommunales existantes (SIVOM pour la plupart) n'avait de compétences dans le domaine de l'eau et de territoire de compétences susceptible de correspondre au moins approximativement au périmètre du SAGE ; par ailleurs, le Conseil Général de l'Ain n'a pas envisagé de jouer le rôle de structure porteuse, considérant qu'il s'agissait avant tout d'une affaire nécessitant une implication locale.

La seule option possible était donc la création d'un SIVU, rassemblant les 40 communes du périmètre. Il a fallu un an au Président de la CLE, entre la réunion d'installation de la CLE (le 17 janvier 1997) et la création du SIVU (périmètre du SIVU fixé par l'arrêté préfectoral du 17 décembre 1997 ; création du SIVU et statuts définis par l'arrêté préfectoral du 3 mars 1998), pour convaincre les communes du périmètre de créer une nouvelle structure intercommunale. Stratégiquement, il n'a proposé la mise en place que d'une structure temporaire, ayant la durée de vie de la réalisation du SAGE, du fait de la réticence des communes à financer une nouvelle structure pour des questions environnementales ; le choix a ainsi été fait de créer le SIVU de la Basse Vallée de l'Ain pour une durée de 2 ans, avec l'idée de pérenniser celui-ci au-delà si le projet était mené à bien.

Cette action s'est appuyée principalement sur le travail du Bureau Exécutif de la CLE, élu lors de la deuxième réunion de la CLE en avril 1997. Deux réunions de deux jours ont été organisées avec les 40 communes en juin 1997 afin de sensibiliser celles-ci au projet de SAGE et à la création d'un SIVU ; ces réunions ont été l'occasion d'une part pour les élus d'exprimer des difficultés ou des craintes concernant la gestion de la ressource en eau et d'autre part pour le Président de la CLE et pour le Bureau Exécutif de montrer comment le SAGE pouvait apporter des réponses à ces préoccupations. Elles ont permis de se rendre compte que la grande majorité des communes était susceptible d'accepter la création d'un SIVU ; de fait, 34 communes sur 40 ont donné un avis favorable à ce projet⁹.

⁹. les communes défavorables ou réticentes étant les communes de Sainte-Julie, Saint-Vulbas, Neuville-sur-Ain, Douvres, Chazey et Saint-Martin-du-Mont.

Au total, il a fallu trois ans pour mettre en place une CLE fonctionnelle, entre la date d'arrêté de composition de celle-ci (le 8 mars 1995) et la date d'arrêté de création du SIVU, structure porteuse du SAGE (le 3 mars 1998) ; pendant toute la première année qui a suivi l'installation de la CLE (le 17 janvier 1997), les efforts du président et du bureau ont été consacrés à la naissance de cette structure.

- Polarisation du projet

Globalement, une certaine polarisation existe dès le début sur deux types de questions qui doivent être prises en charge par le SAGE aux yeux des acteurs locaux ; celle-ci résulte très clairement d'actions antérieures qui ont en quelque sorte préparé le terrain et qui ont été décrites précédemment. Il s'agit :

- d'une part, de la gestion physique du cours d'eau, problème mis en évidence dans l'étude globale de la Basse Vallée de l'Ain ;

- d'autre part, de la gestion des débits de la rivière d'Ain, question qui après avoir pendant longtemps été source de conflits entre les pêcheurs et EDF a commencé à être traitée dans le cadre de la cellule d'alerte, mais qui, pour un certain nombre d'acteurs locaux, requiert une réflexion plus approfondie sur la gestion des barrages.

Cette orientation prioritaire vers ces deux problèmes ressort très fortement du discours des acteurs les plus impliqués dans l'émergence du projet de SAGE :

- ainsi, pour l'Agence de l'Eau et une administration comme la DDE, le SAGE doit avant tout permettre de mettre en place une gestion cohérente et coordonnée sur l'ensemble de la Basse Vallée de l'Ain, de manière à préserver ce patrimoine écologique exceptionnel. Il s'agit notamment de mettre un terme à la gestion « au coup par coup » effectuée jusqu'alors (décisions unilatérales prises par les communes pour mener des travaux de protection des berges, sans se préoccuper des impacts de ceux-ci sur la dynamique de la rivière), et de convaincre les acteurs locaux qu'une bonne gestion de ce territoire relève avant tout de mesures adaptées plutôt que d'investissements matériels.

- pour les pêcheurs, usagers les plus impliqués dans le projet de SAGE, l'objectif est de « redonner son lustre d'antan à la rivière d'Ain » ; une attente forte porte donc sur la réhabilitation du caractère naturel et sauvage de la rivière. La solution passe clairement pour eux par une modification de la gestion des barrages effectuée par EDF en amont ; elle suppose surtout que la compagnie accepte l'idée même d'une négociation des lâchers d'eau avec les acteurs de l'aval (« ils ont fixé les cotes unilatéralement, sans se préoccuper des besoins de l'aval »). Le SAGE paraît à cet égard un outil idéal en raison de la concertation qu'il permet d'instaurer, mais aussi du fait de son caractère institutionnel et réglementaire qui laisse espérer l'établissement d'un certain contre-pouvoir vis-à-vis d'EDF, même si la question de la force juridique du SAGE par rapport à celle des règlements d'eau des barrages n'est alors pas clairement posée.

Si la question de l'alimentation en eau potable semble aussi préoccuper les élus, notamment du fait de la pression démographique dans ce territoire (et être en fait leur motivation principale en faveur d'un projet de SAGE), celle-ci semble peut portée par les acteurs moteurs ; en fait, seul le président de la CLE a abordé ce thème.

III. – Modalités d’élaboration du SAGE de la Basse Vallée de l’Ain

L’analyse présentée ici s’appuie sur l’étude des compte-rendus des réunions de la CLE et du Bureau Exécutif qui se sont déroulées de 1998 à 2001.

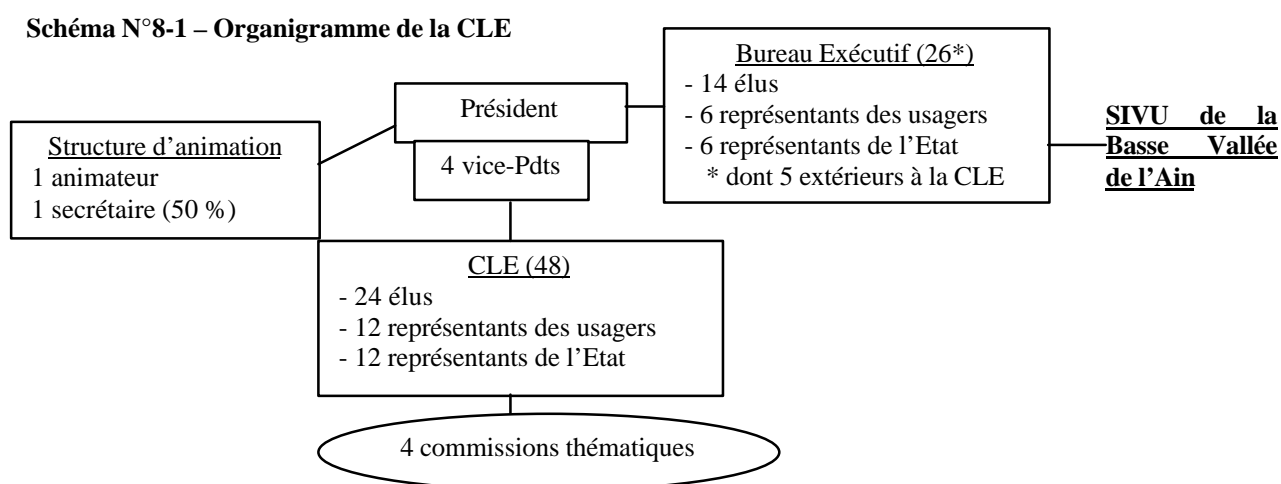
1. – Organisation de la collaboration au sein de la CLE

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 :



C'est un bureau (Bureau Exécutif) fonctionnant en étroite association avec le Président de la CLE et l'animateur qui constitue le système de pilotage du SAGE.

Le bureau de la CLE a tout d'abord été une entité issue de la CLE, composée de 16 membres et respectant les mêmes règles de composition que celle-ci (8 élus, 4 représentants des usagers et 4 représentants de l'Etat) ; ce bureau a fonctionné jusqu'à ce que le SIVU soit mis en place (mars 1998).

Puis, ce bureau a été remplacé par une seconde *entité, commune à la CLE et au SIVU*, à partir d'avril 1998, comportant 26 membres (14 élus, 6 représentants des usagers et 6 représentants de l'Etat) ; si la plupart des acteurs de ce bureau font aussi partie de la CLE à titre personnel ou à travers un autre membre délégué, ce bureau permet de voir représentés 5 nouvelles communes du périmètre¹⁰ ainsi que le MEDEF.

¹⁰. Château-Gaillard, Lagnieu, Leyment, Saint-Maurice-de-Remens et Vaux-en-Bugey.

Le Bureau Exécutif a joué en permanence un rôle central, se réunissant systématiquement une fois par mois :

- le premier bureau qui a fonctionné jusqu'à la création du SIVU a non seulement mis en place cette structure et mis au point les solutions de financement, mais il a aussi assuré un rôle-clé dans la préparation et l'élaboration du SAGE et dans l'amorce d'une concertation entre les acteurs locaux :

- . organisation de l'intervention d'experts et de visites de terrain pour les membres du bureau, afin de les aider à prendre conscience des divers problèmes de la Basse Vallée de l'Ain ;

- . constitution des quatre commissions thématiques ;

- . information des élus (réalisation d'une plaquette d'information sur le SAGE et réunions avec les communes à la demande de celles-ci).

- le second bureau commun à la CLE et au SIVU a joué un rôle important d'orientation du travail de l'animateur et d'organisation du travail des commissions thématiques, tout en continuant à assurer une fonction essentielle de concertation.

· Les ressources humaines mobilisées

** La mise en place d'une structure propre d'animation*

Le principe de recruter un chargé de mission a été acté dès la deuxième réunion de la CLE (11-04-1997) et les fonctions de celui-ci ont été définies à cette occasion : préparation technique et rédaction du SAGE, préparation administrative des réunions et communication sur les travaux de la CLE. L'embauche n'a cependant pu avoir lieu qu'en juin 1998, après la création de la structure porteuse du SAGE.

L'animateur est un jeune de formation supérieure (BAC + 5 avec un DEA en Chimie de l'Environnement¹¹), disposant d'une expérience antérieure dans le domaine de l'eau et connaissant bien les problèmes du bassin, puisqu'il a occupé le poste de chargé d'études à la Cellule d'Alerte de l'Ain et effectué son service civil au SEMA de la DIREN Rhône-Alpes (dans le cadre duquel il a participé à l'élaboration d'un contrat de rivière en Saône-et-Loire).

Il est assisté d'une secrétaire employée à mi-temps, qui assure l'ensemble des travaux de secrétariat et la gestion comptable du SIVU.

L'animateur a joué un rôle-clé d'interface entre les différentes commissions thématiques et entre celles-ci et le Bureau Exécutif. Il présente un profil d'*animateur* « *médiateur* » dans la mesure où il a avant tout eu ici pour fonction de permettre l'organisation d'une bonne concertation entre les participants :

- . en préparant des dossiers techniques pour les commissions thématiques

- . en animant des groupes de travail (qu'il s'agisse de ces commissions ou de groupes plus informels)

- . en veillant à maintenir une bonne mobilisation par une politique active de communication

- . et en essayant par de nombreux échanges informels de réduire les tensions et de rapprocher des positions divergentes.

¹¹. DESS « Gestion de la Planète, développement durable et environnement » de l'Université de Nice-Sophia-Antipolis.

** Un recours limité à des prestataires extérieurs*

Il a été décidé dès le départ de limiter les études aux apports de connaissances complémentaires jugés nécessaires, puisque qu'une importante étude avait déjà été conduite antérieurement au projet de SAGE (étude globale) : ces études complémentaires ont ainsi été identifiées sur la base d'une synthèse préliminaire réalisée par l'animateur.

Leur but était de fournir des bases de travail pour les commissions thématiques (cf 2.-). On verra toutefois que l'étude consacrée à la gestion des débits a eu un statut ambigu, puisque ses conclusions ont été utilisées pour établir des préconisations en la matière, ce qui sera l'une des sources de conflits avec EDF (cf 3.-).

Par ailleurs, l'Agence de l'Eau a décidé d'assurer seule la maîtrise d'ouvrage d'une étude qu'elle jugeait importante, mais qui n'avait cependant pas été retenue par la CLE ; il s'agissait d'une étude concernant les milieux aquatiques.

** Un appui important de l'Agence de l'Eau et des administrations*

L'Agence de l'Eau comme les administrations (DDE, DIREN, Préfecture) ont fourni un appui important à l'animateur. Outre leur participation active au Bureau Exécutif et aux commissions thématiques, on peut noter le financement d'études par l'Agence de l'Eau, ainsi que l'aide au montage d'une structure porteuse par la Préfecture.

· La participation générale

On observe ici une participation poussée à l'organisation et à l'élaboration du SAGE, grâce d'une part à un système de pilotage actif, d'autre part à des systèmes de participation qui se sont maintenus pendant toute la durée d'élaboration du SAGE (commissions thématiques).

Au total, on constate dans ce SAGE une bonne organisation de la collaboration.

2. – Cadrage du SAGE

· Démarche de travail

La démarche de travail a été conçue conjointement par le Bureau Exécutif et par l'animateur.

Elle repose sur *une logique de périodisation du travail en deux grandes phases*, avant la phase finale de rédaction du document de SAGE :

- la réalisation d'un état des lieux et d'un diagnostic permettant d'identifier les problèmes et les besoins en études complémentaires ;
- la définition des objectifs et des préconisations.

A l'intérieur de chacune, le travail devait être confié à *des commissions thématiques*. C'est le premier Bureau Exécutif de la CLE qui a décidé très tôt (en mai 1997) de créer quatre commissions thématiques : N°1 : Gestion des rives et du lit ; N 2 : Qualité et quantité de la ressource en eau ; N°3 : Observation des milieux naturels ; N°4 : Tourisme, pêche et loisirs.

D'emblée, il a été décidé que ces commissions soient des lieux d'échanges très ouverts et que puissent y participer toute personne intéressée ou jugée compétente, qu'elle fasse ou non partie de la CLE. La constitution de ces commissions s'est faite au cours de l'année 1997, période pendant laquelle le Bureau Exécutif de la CLE a veillé à recueillir les inscriptions à ces groupes de travail, mais ceux-ci n'ont commencé à fonctionner que mi-1998, après la création du SIVU¹². Chaque commission a été animée par un président choisi parmi des élus faisant à la fois partie de la CLE et du Bureau Exécutif.

Le schéma N°8-2 présente cette démarche de travail.

Schéma N°8-2 – Démarche d'élaboration du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain

Etude globale de la Basse Vallée de l'Ain MO : Agence de l'Eau + Conseil Général	Etat des lieux – diagnostic		Objectifs et préconisations	Rédaction du document de SAGE
	Document de synthèse préliminaire (11 thèmes) : Animateur	Commission thématique n°1 - 2 thèmes - 1 étude (BE)	Commission thématique n°1	Animateur
		Commission thématique n°2 - 2 thèmes - 2 études (2 BE)	Commission thématique n°2	
	Réunions préparatoires aux commissions thématiques	Commission thématique n°3 - 3 thèmes - 1 étude (BE)	Commission thématique n°3	
		Commission thématique n°4 - 4 thèmes - 2 études (2 BE)	Commission thématique n°4	
	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE d'approbation

¹². La commission N°4 s'est réunie une première fois en février 1998, mais l'ensemble des quatre commissions n'a commencé à se réunir qu'en juillet 1998.

· Les différentes phases d'élaboration du SAGE

On analysera surtout la phase d'état des lieux –diagnostic qui conditionne fortement le déroulement de l'ensemble du processus.

** La phase d'état des lieux - diagnostic*

Cette phase a été réalisée en deux temps :

◆ en 1998, un premier document de synthèse visant à dresser un état des lieux et un diagnostic a été élaboré par l'animateur sur la base des documents existants (étude globale conduite sur la Basse Vallée de l'Ain notamment), des réponses à un questionnaire qu'il a adressé aux communes (état des connaissances et problèmes ressentis), ainsi que des entretiens qu'il a eus avec divers acteurs du périmètre.

Pendant cette même période ont également eu lieu des réunions préparatoires pour les commissions thématiques : une réunion générale le 15 juillet 1998, pour définir la méthode générale de travail de celles-ci, ainsi qu'une réunion pour chacune d'elles à l'automne 1998 permettant de faire intervenir des scientifiques, des experts et des « hommes de terrain » pour faire le point sur les connaissances existantes et sur les problèmes.

◆ en 1999, des études complémentaires ont été lancées et les thèmes de travail ont été affectés aux commissions :

- le lancement d'études complémentaires

Sur la base du travail de l'animateur et des réunions préparatoires des commissions thématiques, le bilan des connaissances existantes et une liste d'études complémentaires souhaitables ont été discutés en commissions.

Le document de synthèse a été soumis à la CLE lors de sa réunion du 16 décembre 1998 et celle-ci a choisi un certain nombre de ces études, en fonction des thèmes qu'elle jugeait prioritaires et du budget disponible :

. quatre études sous la maîtrise d'ouvrage du SIVU et financées dans le cadre du budget prévu pour l'élaboration du SAGE :

α. une étude géomorphologique, afin de réactualiser les connaissances visant à estimer l'enfoncement du lit et à définir l'espace de liberté de la rivière d'Ain ;

β. une étude hydrogéologique, afin de mieux connaître les aquifères (nappe alluviale de l'Ain et kaarts), du fait de l'importance de l'enjeu de l'alimentation en eau potable pour les communes ;

γ. une étude d'optimisation des débits à l'aval du barrage d'Allement ;

δ. Une étude socio-économique sur le développement des activités de tourisme et de loisirs liées à l'eau, du fait de l'importance économique de cet enjeu pour les communes.

. deux autres études avec une maîtrise d'ouvrage de l'Agence de l'Eau :

A. un inventaire des zones humides, à partir de la méthodologie développée au sein de la commission « Zones humides » du bassin RMC ;

B. une actualisation de l'évaluation de la qualité des eaux superficielles avec le nouvel outil SEQ EAU.

Ces études ont été réparties entre les différentes commissions thématiques de la façon suivante :

- . Commission N°1 (Gestion des rives et du lit) : étude n° α
- . Commission N 2 (Qualité et quantité de la ressource en eau) : études n° β et B
- . Commission N°3 (Observation des milieux naturels) : étude n°A
- . Commission N°4 (Tourisme, pêche et loisirs) : études n° γ et δ .

Ce sont les commissions qui ont assuré l'élaboration du cahier des charges des études, à partir de propositions faites par l'animateur, et ces cahiers des charges ont été approuvés par le Bureau Exécutif ; les commissions ont ensuite effectué le suivi de ces études.

Les résultats des différentes études ont été présentés aux commissions thématiques au cours de l'automne 1999, à l'exception de l'étude d'optimisation des débits (n° γ), dont les résultats partiels n'ont été fournis qu'en mars 2000. En dehors de cette étude soumise à de nombreux aléas et controverses (cf 3.-), les deux études sous maîtrise d'ouvrage de l'Agence de l'Eau ont aussi rencontré quelques problèmes :

- difficultés d'utilisation de l'outil SEQ EAU encore en phase d'expérimentation (étude n°B) ;
- retards dus à la tentative de mise en commun du travail de la commission n°3 avec le travail réalisé dans le cadre de la procédure Natura 2000, qui n'a pas abouti (refus du comité départemental Natura 2000).

- l'affectation des thèmes de travail aux commissions

Par ailleurs, le document de synthèse réalisé au cours de la première étape a permis d'identifier une dizaine de thèmes de travail :

- a – la dynamique fluviale (enfouissement du lit, recharge sédimentaire et espace de liberté)
- b – l'érosion des berges vis-à-vis de la gestion des inondations
- c – la ressource en eau souterraine (gestion des prélèvements et qualité des eaux)
- d – la qualité des eaux superficielles (objectifs à respecter, eutrophisation et assainissement)
- e – les zones humides (milieux annexes et milieux phréatiques)
- f – la ripisylve
- g – les espèces patrimoniales
- h – la gestion des débits à l'aval des ouvrages hydroélectriques (objectifs à respecter)
- i – la qualité piscicole (fonctionnement de la cellule d'alerte, libre circulation des espèces piscicoles et frayères)
- j – la gestion de la pêche
- k – le tourisme (activités de sports et de loisirs liés à l'eau, infrastructures).

Ces thèmes de travail ont été répartis entre les quatre commissions par le Bureau Exécutif sur la base d'une proposition de l'animateur, lors de la réunion du 19 février 1999, de la façon suivante :

- . Commission N°1 (Gestion des rives et du lit) : thèmes n°a et b
- . Commission N 2 (Qualité et quantité de la ressource en eau) : thèmes n°c et d
- . Commission N°3 (Observation des milieux naturels) : thèmes n°e, f et g

. Commission N°4 (Tourisme, pêche et loisirs) : thèmes n°h, i, j et k.

** La phase de définition des objectifs et des préconisations*

Les commissions thématiques ont défini des objectifs et des préconisations pour les thèmes qui leur avaient été affectés au cours du premier semestre 2000 sur la base de l'étape précédente et des études réalisées.

L'étude d'une version avancée du document de SAGE montre qu'au cours du travail les thèmes ont été redéfinis, puisque le SAGE s'organise alors autour de neuf thèmes et que des priorités ont été établies :

- I – la dynamique fluviale et la gestion physique des cours d'eau (thème majeur)
- II – la gestion des débits de la rivière d'Ain (thème majeur)
- III – la gestion des risques liés aux inondations
- IV – les ressources en eau souterraines (thème majeur)
- V – la qualité des eaux superficielles
- VI – la préservation des milieux naturels et des espèces associées
- VII – la faune piscicole
- VIII – tourisme, pêche et loisirs
- IX – l'observatoire de la Basse Vallée de l'Ain.

Le tableau N°5-3 présente la correspondance entre ces thèmes :

I – la dynamique fluviale et la gestion physique des cours d'eau	a – la dynamique fluviale (enfoncement du lit, recharge sédimentaire et espace de liberté)
II – la gestion des débits de la rivière d'Ain	h – la gestion des débits à l'aval des ouvrages hydroélectriques (objectifs à respecter)
III – la gestion des risques liés aux inondations	b – l'érosion des berges vis-à-vis de la gestion des inondations
IV – les ressources en eau souterraines	c – la ressource en eau souterraine (gestion des prélèvements et qualité des eaux)
V – la qualité des eaux superficielles	d – la qualité des eaux superficielles (objectifs à respecter, eutrophisation et assainissement)
VI – la préservation des milieux naturels et des espèces associées	e – les zones humides (milieux annexes et milieux phréatiques) f – la ripisylve g – les espèces patrimoniales
VII – la faune piscicole	i – la qualité piscicole (fonctionnement de la cellule d'alerte, libre circulation des espèces piscicoles et frayères) j – la gestion de la pêche
VIII – tourisme, pêche et loisirs	k – le tourisme (activités de sports et de loisirs liés à l'eau, infrastructures)
IX – l'observatoire de la Basse Vallée de l'Ain	

Par rapport aux préoccupations de départ, on constate une évolution vers :

- une formulation plus large de certains thèmes (question des risques) ;
- un regroupement des questions relatives à la protection des milieux (thème VI) et à la vie aquatique (thème VII) ;
- la prise en charge de la mise en place de nouveaux dispositifs (observatoire).

Par ailleurs, pour chaque objectif, ce document de SAGE énonce et explicite les différentes préconisations de la CLE, en précisant :

- . d'une part, de quel type de préconisations il s'agit, sachant que celles-ci peuvent appartenir à 5 catégories : « connaissance » (25) ; « orientation de gestion » (25) ; « action réglementaire » (21) ; « programme d'action » (16) ; « communication » (5).

- . d'autre part, quels sont les acteurs concernés par sa mise en œuvre (Etat, communes, structure de gestion, catégorie d'usagers...).

Un tableau récapitulatif fournit une estimation financière sommaire des actions envisagées ou indique le type de dépenses à prévoir.

Cette présentation permet de repérer immédiatement le registre dans lequel se situe la préconisation et les acteurs concernés, même si ceux-ci ne sont parfois décrits que très succinctement ; le terme « structure de gestion » en particulier est très vague, alors même que l'existence des structures de gestion adéquates n'est pas établie.

Dans le document examiné, la question de la mise en œuvre n'est que très rapidement évoquée : il est seulement proposé que ce soit la structure porteuse du SAGE, le SIVU de la Basse Vallée de l'Ain, qui assure l'élaboration d'un véritable programme d'actions.

· Le choix des questions traitées

Le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, on l'a vu, s'est organisé rapidement autour de quatre domaines relevant chacun d'une commission thématique, puis en fonction de thèmes définis plus précisément et répartis entre ces commissions thématiques.

Par rapport à la manière dont le projet de SAGE s'est formulé au cours de son émergence, on constate une évolution : d'une part, un souci marqué de prendre en charge les problèmes de gestion quantitative et qualitative de la ressource (commission N°2) ; d'autre part, celui de replacer la question de la gestion des débits dans un volet socio-économique (N°4).

L'appellation des commissions N°1 et N°3 et la liste des thèmes laissent toutefois entrevoir une orientation marquée vers des préoccupations strictement environnementales.

La lecture d'une version avancée du document de SAGE confirme cette analyse. En particulier, la question de l'alimentation en eau potable, pourtant jugée cruciale par les élus au regard de l'évolution de la région et présentée comme un thème majeur, est avant tout traitée sous l'angle qualitatif (par exemple, absence d'une réflexion prospective sur l'aspect quantitatif, tenant compte de l'accroissement démographique important de cette région).

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

· la définition d'enjeux communs

Comme le montre l'analyse précédente, le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain s'est clairement orienté autour de deux thèmes majeurs qui révèlent les enjeux environnementaux mis en avant par la CLE : il s'agit d'une part de la gestion physique du cours d'eau et d'autre part de la gestion des débits à l'aval des barrages hydro-électriques.

Ces deux thèmes traduisent les enjeux prioritaires de ce SAGE :

- préserver, voire restaurer, un espace de liberté pour la rivière, lui permettant de divaguer.
- permettre le développement d'un tourisme « naturel » et « sauvage » (basé notamment sur la pratique de la pêche et du canoë-kayak).

Ces enjeux n'ont pas réellement été débattus et ne sont pas posés tels quels dans le document de SAGE. Ils découlent plutôt des orientations de l'étude globale initiée en 1990.

· la place de la concertation

** Deux lieux essentiels de concertation : le Bureau Exécutif et les Commissions thématiques*

Le Bureau Exécutif joue dans ce SAGE un rôle-clé dans le processus de concertation : c'est la véritable « plaque tournante » du système, là où se décident non seulement les orientations du travail, mais aussi où se testent les positions des principaux acteurs et où se valident de façon informelle et tacite des étapes intermédiaires dans la fabrication d'un accord final.

Ce fonctionnement repose sur l'existence d'une équipe soudée, dont la cohésion s'est construite au cours du temps, grâce à de nombreux temps d'échanges entre les participants (fréquence des réunions, exposés d'experts et visites de terrain concernant les problèmes de la rivière). Cela tient beaucoup à la personnalité du président de la CLE et à la convivialité qu'il a su instaurer dans les réunions (organisation d'une descente de la rivière d'Ain en canoë-kayak pour l'ensemble des membres du bureau en août 1998, par exemple).

C'est aussi une « plaque tournante » essentielle dans les relations avec l'extérieur. Le bureau cherche en effet à être informé au maximum de toute manifestation ou de toute action dans le domaine de l'eau (compte-rendus réguliers sur le travail de la cellule d'alerte, information sur des stages ou sur des colloques relatifs à l'aménagement et à la gestion des eaux...).

** Un rôle limité de la CLE*

La CLE a globalement eu un rôle limité, servant principalement à valider le travail réalisé dans les commissions thématiques. Elle s'est réunie en moyenne deux fois par an depuis 1997 :

- . réunion d'installation le 17 janvier 1997 ;
- . réunion le 11 avril 1997, visant à élire le premier Bureau Exécutif, à approuver la recherche de création d'une structure spécifique pour « porter » le SAGE, le principe de recrutement d'un animateur et le règlement intérieur ;

. réunion le 24 avril 1998, après la création du SIVU, pour fusionner les Bureaux Exécutifs de la CLE et du SIVU, et décider de rendre publiques toutes les réunions de CLE et d'y associer des experts ;

. réunion le 16 décembre 1998 pour examiner la première version du document « état des lieux –diagnostic » et pour approuver le lancement des études complémentaires jugées nécessaires ;

. réunion le 25 juin 1999, afin d'une part de mieux connaître aux membres de la CLE les problèmes de la Basse Vallée de l'Ain (sur la base d'une visite de terrain) et d'autre part pour informer ceux-ci de l'état d'avancement des études complémentaires et valider le travail cartographique réalisé ;

. réunion le 22 décembre 1999, pour valider le document final « état des lieux – diagnostic » ;

. réunion le 17 mai 2000, afin de valider les objectifs et préconisations du SAGE ;

. réunion le 22 septembre 2000 pour examiner le document final de SAGE, avant sa présentation au comité de bassin.

- la place de la négociation

Ce SAGE offre un exemple très intéressant de *négociations à caractère « bilatéral »*, c'est-à-dire polarisées entre deux groupes d'acteurs, en l'occurrence EDF d'un côté et le reste des participants au SAGE de l'autre.

Dans la mesure où ces négociations ont joué un rôle tout à fait essentiel dans le processus d'élaboration de ce SAGE en entravant celui-ci d'une part et où les différents acteurs concernés ont bien voulu s'exprimer et communiquer des informations sur celles-ci d'autre part, on les analysera ici de manière assez approfondie.

** Une négociation dans l'impasse*

La question de la gestion des débits à l'aval des ouvrages hydro-électriques a été identifiée dès le départ comme un thème important à traiter. Plus précisément, il s'agissait de réexaminer la gestion des débits à l'aval d'Allement, sachant que celle-ci dépend en grande partie du fonctionnement de l'aménagement de Vouglans.

Le débit réservé, fixé par le cahier des charges de la concession était jusqu'alors de 12,3 m³/s en sortie du barrage d'Allement ; il s'agit du débit minimal devant être délivré, sous réserve que les conditions du milieu le permettent (c'est-à-dire que le débit entrant à Cize-Bolozon, barrage immédiatement situé en amont d'Allement, soit supérieur ou égal à 12 m³/s). Il est à noter que ce débit réservé est supérieur à ce qu'exige la loi pêche, soit 10 m³/s.

En outre, plusieurs adaptations avaient déjà été réalisées par EDF :

- accord passé en 1994 entre EDF et les pêcheurs visant déjà à assurer un débit de 28 m³/s de début décembre à fin mai pour ne pas nuire à la période de fraie (« Convention frayères ») ;

- essai de maintien systématique d'un débit réservé de 12,3 m³/s en sortie du barrage d'Allement pendant l'été (en juillet et août), alors que la compagnie n'est tenue d'assurer celui-ci que si les conditions du milieu le permettent et que le débit d'étiage peut parfois descendre jusqu'à moins de 5 m³/s ;

- lâchers d'eau supplémentaires éventuels l'été (par tranches de 100 m³/s), en fonction des arrêtés préfectoraux pris en fonction des propositions de la cellule d'alerte.

Dans le cadre du SAGE, il s'agissait de voir comment aller encore plus loin.

- En effet, malgré ces mesures, la rivière d'Ain souffre des fluctuations de débit liées à la production d'hydroélectricité, le fonctionnement par éclusées synchronisées depuis Vouglans jusqu'à Allement se traduisant à l'aval d'Allement par des variations horaires de débit qui perturbent la vie piscicole. En outre, les lâchers d'eau effectués par EDF en été ne sont pas jugés suffisants vis-à-vis d'un fonctionnement optimal de la faune piscicole et d'une pratique satisfaisante du canoë-kayak ; à l'inverse, des débits trop élevés à l'automne engendrent des phénomènes de turbidité de l'eau et des difficultés d'accès qui pénalisent l'activité de pêche.

- Par ailleurs, il n'existe pas de vrai dispositif de gestion, dans la mesure où la cellule d'alerte mise en place pour gérer des situations de crise ne se réunissait plus que si le besoin s'en faisait sentir ; en outre, celle-ci travaillait principalement sur la base d'informations « externes », recueillies à travers le réseau de surveillance que constituent les associations de pêche (rôle des garde-pêche notamment) et EDF.

Du fait des enjeux pour EDF, cet acteur s'est vu assuré dès le départ une bonne représentation, puisqu'il est à la fois membre de la CLE et du Bureau Exécutif et s'est fortement impliqué dans l'élaboration du SAGE ; dans la pratique, ce sont deux représentants d'EDF qui ont le plus souvent participé aux réunions du Bureau Exécutif et qui se sont partagés les réunions des deux commissions thématiques concernant la compagnie (N°1 et N°4 surtout), le responsable technique du groupement d'exploitation hydraulique de Cize-Bolozon et l'adjoint au responsable du siège de Lons-le-Saulnier).

Le document de SAGE proposé au vote à l'automne 2000 comporte les préconisations suivantes :

- un chapeau général explique tout d'abord que le SAGE vise sur cette question à engager une démarche concertée à l'échelle du bassin (Ain et Jura), afin d'élaborer une véritable stratégie de gestion des débits sur l'ensemble de la rivière d'Ain ;

- les préconisations sont déclinées en trois grands objectifs : diminuer l'impact des éclusées sur la faune aquatique en veillant à la sécurité des personnes (objectif 1) ; améliorer les débits d'étiage pour un meilleur fonctionnement écologique de la rivière et une meilleure satisfaction des usages (objectif 2) ; maintenir le rôle morphogène des crues d'amplitude moyenne et limiter l'impact de certaines crues importantes (objectif 3).

Ce sont principalement les préconisations relatives à l'objectif 2 qui ont été sources de conflit, en particulier la première qui demande de maintenir et de moduler le débit minimal entre 12,3 et 28 m³/s selon le débit naturel. Le SAGE demande en effet plus précisément d'étendre le débit de 28 m³/s jusqu'à fin juin (éventuellement modulé entre 12,3 et 28 m³/s en fonction du débit naturel) et de procéder à des hausses de débit jusqu'à 28 m³/s en été, si possible le week-end, pour favoriser la pratique familiale du canoë-kayak. Par ailleurs, le SAGE invite à ce qu'un volume suffisant soit garanti pour le soutien d'étiage quel que soit le débit naturel, en utilisant pour cela l'aménagement de Vouglans. Enfin, le SAGE préconise d'éviter des débits supérieurs à 40 m³/s pendant les périodes les plus fréquentées par les pêcheurs (week-ends d'automne).

Au total, la négociation a abouti ici à *une impasse* : absence d'accord (opposition d'EDF au document final) ; conflit porté devant des instances supérieures (Comité de Bassin) ; approbation finale du plan entravée ; perte de légitimité de la CLE vis-à-vis de cette question, puisque c'est à l'autorité préfectorale qu'a été confié ultérieurement le soin de débloquent la

situation¹³ ; durcissement du conflit (désengagement d'EDF au financement de la cellule d'alerte ; demande d'aide financière d'EDF à l'Agence de l'Eau pour l'application de la « convention frayères » ; arguments techniques mis en avant par EDF pour ne pas accepter de modulation de turbinage entre 12 et 28 m³/s), se traduisant par une grande difficulté à amorcer la concertation instaurée par le préfet coordonnateur de bassin entre l'amont et l'aval.

EDF conteste fondamentalement :

- . le fait de proposer des solutions qui ne tiennent pas compte de ses contraintes de gestionnaire ni des préjudices économiques susceptibles d'être causés par celles-ci, et notamment qui ne prévoient pas d'indemnisation financière ;

- . la légitimité de la CLE à émettre des préconisations visant à modifier le système de gestion d'EDF hors du périmètre du SAGE : la solution d'assurer le débit préconisé en utilisant la ressource en eau du barrage de Vouglans situé dans le Jura remet en cause l'accord passé à l'origine entre EDF et les acteurs de ce département, à savoir le maintien d'une cote minimale de 426 de juillet à août (dans la limite des conditions climatiques existantes), afin de permettre l'exercice d'activités nautiques, enjeu économique primordial pour le Jura.

La compagnie considère en fait que les revendications des pêcheurs sont excessives, parce qu'elle a déjà accepté de nombreuses concessions et parce que l'état du milieu s'est amélioré grâce à ces actions depuis quelques années, comme en témoignent les pêcheurs eux-mêmes. EDF fait ainsi valoir toutes les actions qu'elle a déjà entreprise (« convention frayère », essai de maintien systématique d'un débit réservé de 12,3 m³/s en sortie du barrage d'Allement pendant l'été ; lâchers d'eau supplémentaires éventuels l'été).

A l'inverse, pour les autres acteurs, le SAGE est une occasion de faire enfin valoir les intérêts de l'aval (Ain) vis-à-vis de l'amont (Jura), qui a défini les modalités de gestion du barrage de Vouglans sans tenir compte des besoins de l'aval, ainsi que de faire prendre en compte l'évolution des usages dans la gestion des barrages (développement de la pêche et du canoë-kayak), par rapport à celui jusqu'ici prédominant de production hydro-électrique.

Cette situation de blocage s'exprime fortement dans les discours des acteurs concernés par une absence totale de confiance de chaque partie envers l'autre et par diverses craintes :

- EDF proteste contre la tentative de « passage en force » des « défenseurs de l'environnement » ; l'entreprise a peur d'être contrainte d'adopter des règles qu'elle juge inacceptables d'un point de vue économique et que la valeur légale du SAGE induise des précédents qui fassent école vis-à-vis d'autres sites.

- les autres participants accusent EDF d'être de « mauvaise foi » et d'adopter des stratégies de « blocage » ; ils mettent en cause sa « culture de rapports de force » ou encore son « absence de culture démocratique »¹⁴, ainsi que la difficulté à avoir des interlocuteurs qui soient habilités à négocier (« ils disent qu'ils sont d'accord en réunion et après il changent d'avis parce qu'un supérieur ou quelqu'un à Paris n'est plus d'accord ») ; enfin, ils manifestent leur crainte que le SAGE ne parvienne pas à aboutir.

¹³. La réunion de la CLE qui a fait suite au Comité de Bassin (février 2001) n'a pas davantage permis d'aboutir avec EDF, malgré une révision à la baisse des exigences concernant la gestion des débits (maintien de ce qui était déjà pratiqué dans le cadre de la « convention frayères », sans étendre le débit de 28 m³/s jusqu'en juin ; essai d'adaptation de 12,3 à 28 m³/s l'été ; statut des recommandations ayant seulement le statut d'orientations de gestion et non de préconisations, donc sans portée juridique). Le document proposé a à nouveau été adopté à l'unanimité moins une voix, celle d'EDF.

¹⁴. « EDF n'a pas compris qu'elle devait négocier » ; « c'est un établissement public qui a l'habitude de ne rendre compte qu'à son organisme de tutelle, alors que dans la CLE, c'est seulement 1 voix parmi 48 ». « Premièrement, EDF n'a pas dit à temps ce qu'elle avait à dire ; deuxièmement, elle a cherché à négocier en dehors des instances démocratiques. Du coup, elle s'est retrouvée isolée : elle a été mise en minorité deux fois lors des votes de la CLE ».

Analysons maintenant de façon plus détaillée le déroulement de cette négociation.

** Histoire de cette négociation*

C'est autour de l'étude dite « d'optimisation des débits » (N°γ) au sein de la commission thématique n°4 sur « tourisme, pêche et loisirs » que se sont cristallisées les divergences de positions.

- *résultats tardifs et partiels de l'étude, du fait de difficultés de mise en oeuvre et de désaccords sur la fourniture de données* : en effet, le cahier des charges de cette étude prévoyait de calculer le débit nécessaire à la rivière d'Ain dans la basse vallée à partir d'essais réalisés au cours de l'année 1999 et d'une analyse de l'historique des lâchers d'eau effectués par EDF. Or, d'une part, les essais n'ont pas pu être effectués du fait de conditions climatiques inadéquates cette année-là ; d'autre part, EDF a refusé de transmettre les données brutes demandées (débits horaires à l'aval) qu'elle jugeait stratégiques et n'a accepté de fournir que des données agrégées calculées en interne et payantes (montant de l'ordre de 87 000 F TTC). Pour EDF, l'argumentation était d'ordre économique : les informations souhaitées avaient un caractère stratégique et risquaient d'être utilisées par la concurrence (CNR, Lyonnaise des Eaux, compagnies étrangères notamment), et il était donc hors de question de les divulguer ; de plus, l'agrégation des données était une opération d'ingénierie spécifique, donc coûteuse. Les membres de la CLE ont eux refusé de payer un montant jugé exagéré et prohibitif. Plus fondamentalement, ils ont considéré qu'EDF ne « jouait pas le jeu » et cherchait à bloquer l'avancement du SAGE ; ils ont en particulier très mal ressenti le fait qu'EDF ait accordé au départ une aide financière à la CLE pour mener des études et que la compagnie demande par la suite un montant presque aussi élevé (l'aide s'élevait à 100 000 F TTC) pour répondre aux attentes de la CLE (« EDF a donné d'une main pour reprendre de l'autre... »). Finalement, le bureau d'études chargé du travail (ARALEPBP) n'a pu remettre qu'un rapport intermédiaire en mars 2000 et les résultats obtenus ne portent que sur le calcul d'un débit optimal pour la vie aquatique et pour les usages de la pêche et du canoë-kayak au niveau du cours moyen de la basse rivière d'Ain (40 m³/s).

- *ambiguïté de l'utilisation des résultats de l'étude* : transformation d'un résultat technique (débit optimal de 40 m³/s calculé à partir de mesures effectuées au niveau de deux stations situées plus en amont) en objectif de gestion pour le barrage d'Allement (débit minimal de 28 m³/s à assurer par EDF) sur la base d'une interprétation insuffisamment explicite de la part de la Commission thématique N°4¹⁵, aux yeux d'EDF (« comme par hasard, on a retrouvé le même chiffre que celui qui était déjà pratiqué¹⁶ et souhaité par les pêcheurs » (EDF)) ; contestation importante du statut de ce débit, vu comme une « expression des besoins de l'aval » ne tenant compte que de la protection des milieux aquatiques (donc comme un débit optimal) du côté d'EDF, mais comme une « préconisation à respecter » du côté des autres participants, ayant donc une valeur légale et pouvant alors s'imposer à EDF.

De plus, *l'articulation même de la négociation avec le processus d'ensemble d'élaboration du SAGE a fait l'objet de plusieurs zones de flou qui ont accru les tensions* :

- validation par la CLE (vote de décembre 1999) d'un document partiel d'état des lieux
- diagnostic, n'intégrant pas les résultats de l'étude précédente, puisque celle-ci avait pris du retard (résultats seulement fournis en mars 2000) ;

¹⁵. « Un débit optimum de 40 m³/s au niveau du cours moyen de la basse rivière d'Ain correspond environ à un débit minimal de l'ordre de 28 m³/s à l'aval du barrage d'Allement » (document de SAGE, septembre 2000, p.70).

¹⁶. Dans le cadre de la « convention frayère ».

. validation par la CLE (vote de mai 2000) d'un document d'objectifs -préconisations au statut ambigu, puisque d'un côté celui-ci a été présenté comme provisoire et ne comportant que des « propositions brutes » devant être encore soumises à discussion, et a été accepté par EDF à cette condition, alors que d'un autre côté, la seule réunion de CLE ultérieure (septembre 2000) a eu pour objectif d'approuver le document final ; entre ces deux réunions de CLE, il n'y a eu qu'une réunion du Bureau Exécutif (juillet 2000) visant à discuter d'un document provisoire, et une réunion restreinte entre l'animateur, des représentants d'EDF et de la DIREN pour trouver une rédaction commune.

En fait, *les négociations sont pendant longtemps restées implicites* : ce n'est que chemin faisant qu'EDF s'est rendu compte (ou n'a plus pu faire autrement que de s'en rendre compte) que les orientations prises par le bureau et par la CLE risquaient d'aboutir à une remise en cause de ses modalités de gestion et que cela était enjeu de négociation ; en fait, ce n'est qu'à partir de la réunion de CLE validant des objectifs et des préconisations (mai 2000) que la divergence de points de vue a été portée au grand jour et que le mode d'interaction entre les participants est devenu conflictuel.

Parallèlement à ce caractère tacite des négociations, on constate que celles-ci ont été menées en grande partie *de façon fortement internalisée au processus d'élaboration du SAGE*, c'est-à-dire :

. de manière sous-jacente au processus général de planification lui-même, tout d'abord, en étant intégrées aux phases plus globales d'état des lieux – diagnostic et de détermination d'objectifs – préconisations.

. dans des structures internes à la CLE pas spécifiquement dédiées à la négociation par ailleurs : commissions thématiques et bureau, principalement, ainsi que CLE proprement dite. Ce n'est qu'à partir de l'été 2000, lorsque le conflit a été déclaré, que des réunions informelles à caractère bilatéral ou en petits groupes ont eu lieu pour tenter de parvenir à un accord.

Dans un tel contexte, la défense d'intérêts particuliers a toutes les chances d'être vécue par les autres participants comme un signe de mauvaise volonté à l'avancement d'un processus d'ensemble, risque encore accru par le style de conduite très convivial adopté dans ce SAGE.

· la prise de décision

* Dans ce SAGE, l'analyse des réunions de CLE (cf 3-, paragraphe portant sur la place de la concertation) montre qu'il y a eu *construction progressive d'un accord par étapes* : validation du document de synthèse préliminaire réalisé par l'animateur ; état des lieux et diagnostic effectués par les commissions thématiques ; objectifs et préconisations fixés par les commissions thématiques ; approbation du document final.

* *Le vote a été utilisé à plusieurs reprises au cours de l'élaboration du SAGE pour sanctionner l'avancement de celui-ci* : ainsi, quatre votes ont eu lieu, deux pour approuver les deux phases d'état des lieux - diagnostic et d'objectifs - préconisations, deux par rapport au document final.

Il a joué un rôle fondamental à la fin du processus pour consacrer la position collective de la CLE vis-à-vis de la question conflictuelle de la gestion des débits et marquer l'isolement d'EDF.

Toutefois, une telle situation d'écrasante majorité (c'est-à-dire une situation où « tout le monde était d'accord, ... sauf X ») pose un réel problème, surtout lorsqu'il s'agit d'un acteur économique important, comme EDF, car c'est dès lors toute la poursuite du processus qui peut être compromise : ainsi, l'analyse de celle-ci montre qu'EDF a en quelque sorte utilisé le Comité de Bassin comme cour d'appel pour faire valoir son opposition à un document auquel il n'avait pas donné son approbation et auquel il ne reconnaissait finalement pas de légitimité ; autrement dit, il a eu recours à l'issue du processus à un cadre institutionnel de niveau supérieur chargé de légitimer le processus pour que celui-ci arbitre. La décision de confier la résolution du conflit au préfet coordonnateur de bassin va dans le même sens de la recherche d'un arbitrage et de la substitution du recours à une autorité supérieure à un processus de négociation « pur », c'est-à-dire où tous les participants sont égaux.

· la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel

** Degré d'ouverture de la CLE*

Ce SAGE présente une participation poussée et élargie (commissions thématiques qui se sont réunies pendant tout le processus d'élaboration du SAGE et très ouvertes).

En outre, des efforts importants d'information ont été faits :

- décision du Bureau Exécutif dès 1998 d'éditer un bulletin trimestriel destiné aux membres de la CLE et aux communes du périmètre sur l'état d'avancement du SAGE ;
- création d'un site Internet sur le SAGE.

** Intégration de la CLE dans les structures locales*

L'instance du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain est bien reconnue au plan local, comme en témoignent les nombreux travaux d'autres instances locales auxquels l'animateur a participé : cellule d'alerte, comité de gestion du site classé du confluent Ain-Rhône, commission environnement du Schéma des carrières de l'Ain... On peut aussi noter la participation aux journées « Maïs-Environnement » organisées par l'ASIA et par la Chambre d'Agriculture de l'Ain ; à la journée de formation des membres d'associations de pêche et de protection de l'environnement organisée par le COFEPPA et la FRAPNA ; à une réunion au Conseil Général de l'Isère dans le cadre de la mise en place du futur SAGE Drac... Par contre, la tentative du Bureau Exécutif d'articuler la phase d'état des lieux et de diagnostic du SAGE avec les inventaires à réaliser dans le cadre de la procédure « Natura 2000 » en 1998 n'a pas abouti.

Par ailleurs, on ne peut pas dire que la CLE se soit ici fortement hybridée avec les autres structures locales existantes : cela s'explique probablement par le fait que la structure porteuse a été une structure créée en propre (SIVU) et qu'il n'y a pas eu réellement de définition d'enjeux communs à un territoire susceptibles de mobiliser d'autres collectivités locales ; cela est renforcé par le fait que la CLE de la Basse Vallée de l'Ain se présente plutôt comme une CLE « militante », concevant le SAGE comme un moyen de protéger les milieux aquatiques superficiels et de restaurer leur caractère naturel.

** Articulation du SAGE avec les autres actions locales*

C'est essentiellement à l'issue de l'élaboration du SAGE qu'on observe un souci d'articulation avec d'autres actions existantes, essentiellement pour mobiliser des

financements : en particulier, le SAGE a recours au « contrat global Plaine de l'Ain côtière » signé en mars 2000 entre la Région et les collectivités territoriales d'une partie de la Basse Vallée de l'Ain situées au sud d'Ambérieu pour soutenir des actions dans de nombreux domaines (aménagement du territoire, développement local, transport, logement, environnement...) ; les projets Fertimieux et Irrimieux (en cours d'élaboration à l'époque) devaient être en partie financés dans ce cadre, par exemple.

· Conclusion

Les limites majeures qui se dégagent de cette analyse de la construction d'un nouvel ordre négocié sont, d'une part, l'impasse auxquelles ont abouti les négociations menées avec EDF, d'autre part, un manque d'ancrage dans les structures de développement local (comparativement à d'autres projets de SAGE), dû au caractère *ad hoc* de la structure porteuse (celle-ci est dédiée au projet de SAGE et n'a pas de mission de développement local), malgré une place très importante accordée à la concertation et à la communication et un souci réel d'intégration territoriale.

Conclusion

Le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, né dans un contexte de relative indifférence des élus du périmètre, a finalement réussi à bien mobiliser les acteurs locaux. Cela tient tout à la fois à la forte implication de l'Agence de l'Eau, des administrations (DDE, DIREN), et de certains usagers (notamment des pêcheurs), ainsi qu'au président de la CLE et à l'animateur qui ont su instaurer un climat convivial et un mode participatif poussé.

L'histoire de ce SAGE, qui s'ancre clairement dans une étude globale de la Basse Vallée de l'Ain initiée par l'Agence de l'Eau et le Conseil Général au début des années 90, explique largement d'une part le choix d'un périmètre restreint à cette basse vallée, d'autre part les orientations majeures du SAGE fortement marquées par des préoccupations environnementales (restauration d'une rivière à caractère «sauvage» et modification de la gestion des débits des barrages en amont pour favoriser la vie aquatique ainsi que les pratiques de la pêche et du canoë-kayak).

Les difficultés très importantes rencontrées avec EDF, qui ont abouti à une impasse partielle du SAGE, soulèvent les questions essentielles suivantes :

- que peut-on attendre d'un SAGE dont le périmètre ne couvre qu'une partie du territoire concerné par un problème néanmoins traité dans ce SAGE ?
- comment conduire une négociation dans le cadre d'une procédure de planification participative ?
- comment la procédure de SAGE peut-elle s'articuler avec les concessions des grands gestionnaires publics ?
- jusqu'où la CLE est-elle souveraine dans les décisions qu'elle prend ?

Bibliographie

DDE, 1992 – La Vallée alluviale de l'Ain : SAGE ou contrat de rivière ? Agence de l'Eau, Conseil Général de l'Ain, DIREN, DDASS, DDE, DRASS. Décembre 1992, 30 p.

SAGE de la Basse Vallée de l'Ain – version de septembre 2000, 208 p.

Personnes interrogées

M. Bobo – Président de l'UPRA

M. P. Castaing – EDF (délégation régionale de Lyon)

M. F. Courtois – Directeur de l'Environnement au Conseil Général de l'Ain

M. J.-Ph. Deneuvy – DIREN de Rhône-Alpes

M. Ph. Dupont – Agence de l'Eau RMC

M. Y. Majchrzak – Responsable de la Cellule Environnement à la DDE de l'Ain (de janvier 1992 à août 1996)

M. D. Martin – Président de l'Association Syndicale des Irrigants de l'Ain (ASIA)

M. J. Pernod – EDF (Responsable du GEH de Cize-Bolozon)

M. G. Piralla – Président de la CLE, Conseiller Général, maire d'Ambérieu

M. J. Semelet – Animateur du SAGE

Réunion du Bureau Exécutif de la CLE (Chazey-sur-Ain, le 13-10-2000)

Le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain

Caractéristiques générales du bassin versant

Caractéristiques physiques	<ul style="list-style-type: none"> • 3 672 km² • Partie amont = gorges profondes + 5 barrages Partie aval = Basse Vallée de l'Ain (602 km², soit 16% de la superficie totale du bassin versant de l'Ain) • Cours d'eau : rivière d'Ain + ses affluents • Nappes : nappe alluviale (+ nappe de la Dombes + zone karstique)
Caractéristiques socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> • 2 départements : Ain + Jura • Faiblement urbanisé • Activité agricole prédominante • Tourisme : Jura + Basse Vallée de l'Ain
Contexte institutionnel et juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Rivière domaniale sur tout son linéaire • Police de l'Eau : DDE (Ain et Jura) • Police de la Pêche : DDAF (Ain et Jura)
Usages de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Hydro-électricité • Irrigation (2/3 des prélèvements) • AEP + Industrie (1/3 des prélèvements) • Pêche, canoë-kayak • Exploitation de graviers

Emergence du projet de SAGE

Dates	Actions
• 1990-1991	« Etude de définition d'un schéma global de gestion sur la basse vallée de l'Ain » (Agence de l'Eau, Conseil Général de l'Ain)
• Mi-1993	Saisine du Préfet de l'Ain par la DDE
• 01-02-1995 (arrêté)	Délimitation du périmètre : Basse Vallée de l'Ain (602 km ²) 40 communes – 1 département (Ain) – 1 région (Rhône-Alpes)
• 08-03-1995 (arrêté)	Composition de la CLE (48 membres)
• 17-01-1997	Réunion d'installation de la CLE

Elaboration du projet de SAGE (de début 1997 à début 2001)

11-04-1997	Réunion de la CLE Election du premier Bureau Exécutif Décision de création d'une structure porteuse spécifique et d'embauche d'un animateur
03-03-1998	Création du SIVU du Bassin Versant de la Basse Vallée de l'Ain
24-04-1998	Réunion de la CLE Création d'un Bureau Exécutif commun à la CLE et au SIVU
16-12-1998	Réunion de la CLE Choix des études complémentaires à lancer
25-06-1999	Réunion de la CLE Visite de terrain + information sur l'état d'avancement du SAGE + validation des cartes
22-12-1999	Réunion de la CLE Validation de l'état des lieux –diagnostic
17-05-2000	Réunion de la CLE Validation des objectifs – préconisations
22-09-2000	Réunion de la CLE Approbation du document final (1 voix contre : EDF)
12-2000	Présentation au Comité de Bassin Contestation d'EDF
02-2001	Réunion de CLE Modification du document final et nouveau vote (1 voix contre : EDF)

Cas N°9

SAGE de la Largue

Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à son approbation préfectorale (24 septembre 1999).

Il permet d'analyser la conduite d'un tel projet dans le cas d'une articulation très forte de celui-ci avec les actions d'une collectivité territoriale de bassin créée pour mieux gérer la ressource en eau.

I – Présentation du bassin versant de la Largue

La présentation du bassin versant de la Largue repose en grande partie sur le document de SAGE.

1 – Caractéristiques physiques

Le bassin versant de la Largue s'étend sur un petit territoire de 286 km² entre le Territoire de Belfort, la Suisse, les Vosges et le Jura, dans le grand bassin Rhin-Meuse. La Largue prend sa source en Suisse à Oberlarg et parcourt 43 km avant de se jeter dans l'Ill à Illfurth ; avec ses principaux affluents, elle représente un ensemble de 160 km.

Les ressources en eau souterraines sont mal connues sur le plan quantitatif.

Le sous-sol, formé en de nombreux endroits de molasse alsacienne imperméable, explique la présence de nombreux étangs (environ 800). Le bassin versant de la Largue présente par ailleurs plusieurs zones humides, qui sont le lieu de reproduction privilégiée d'espèces rares comme le Courlis cendré et le Vanneau huppé.

Depuis longtemps, la Largue a fait l'objet d'aménagements :

- il s'agit tout d'abord des nombreux « moulins » (une cinquantaine au milieu du XIX^e siècle) construits le long de la rivière ;
- la Largue alimente en outre le Canal Rhin-Rhône à gabarit Freycinet, achevé en 1834, par l'intermédiaire d'une Rigole, construite entre 1835 et 1838, qui permet d'acheminer de façon gravitaire l'eau, prélevée dans la Largue au niveau de la prise d'eau de Friesen, jusqu'au bief de partage du Canal Rhin-Rhône à Valdieu-Lutran.

2 - Caractéristiques socio-économiques

• Population et activités

Le bassin versant de la Largue se situe dans le Sundgau, au sud du Haut-Rhin, région la plus rurale et la moins riche économiquement de ce département. Notons que si le Sundgau forme une entité géographique cohérente, le bassin versant de la Largue ne représente que le tiers environ de cette zone.

La population du bassin s'élève à 26 000 personnes.

L'activité essentiellement agricole repose sur un élevage bovin (350 éleveurs ; environ 17 000 UGB). L'activité industrielle est très réduite : elle repose principalement sur l'entreprise de Peugeot-cycles, à Dannemarie, et sur celle de Waterair (piscines) ; il existe en outre plusieurs petites entreprises (mécanique, menuiserie...).

Il existe localement plusieurs structures intercommunales :

- . le District d'Illfurth ;
- . le District de la Largue ;
- . la Communauté de Communes de la région de Danemarie (anciennement SIVOM) ;
- . la Communauté de Communes de Soultzbach ;
- . le SIVOM de Hirsingue ;
- . le Syndicat du plan d'eau de Courtavon.

• Usages de l'eau

- des prélèvements importants pour la navigation

Les prélèvements effectués par le Service de Navigation de Strasbourg pour alimenter le Canal Rhin-Rhône atteignent en moyenne 400 l/s.

La navigation commerciale a fortement décliné sur le Canal Rhin-Rhône, le tonnage annuel se limitant à 50 000 tonnes depuis 1985, soit environ 200 péniches. La navigation touristique a par contre connu un essor important.

- l'alimentation en eau potable

L'eau destinée à la consommation humaine est distribuée par 33 unités à partir de 73 points de prélèvement dont 63 sont protégés réglementairement.

Le plus souvent, les communes gèrent et assurent l'entretien du réseau en régie directe. Il existe peu de maillages et les réseaux restent petits.

- des prélèvements agricoles et industriels

Cette catégorie de prélèvements est assez limitée (peu d'irrigation, pas d'industries importantes). Les besoins en eau pour l'agriculture ne sont néanmoins pas négligeables compte tenu de l'importance de l'élevage laitier dans la région (abreuvement des animaux, nettoyage des salles de traite).

- la pisciculture et l'utilisation des étangs

L'élevage des carpes en étang est une activité traditionnelle de la région, introduite par les moines bénédictins ; toutefois, aujourd'hui, la majeure partie des carpes sont importées des Dombes ou des Pays de l'Est et ne subissent qu'une finition dans les étangs de la région.

En fait, l'essentiel des étangs est désormais loué à l'année pour des activités récréatives (pêche...) et on assiste actuellement à une multiplication des étangs privés.

- la pêche

La Largue est classée en 1^{ère} catégorie piscicole jusqu'à sa confluence avec le Largizerbach, où le cours d'eau passe en 2^{ème} catégorie.

Le droit de pêche sur la Largue est partagé entre 5 AAPMA, 4 amicales et de nombreux particuliers ; certains tronçons ne sont pas loués.

La plupart des étangs sont alimentés par des eaux de ruissellement, de sources, de drainage ou par des prélèvements dans les petits affluents de la Largue.

- les plans d'eau à vocation touristique (baignade, canotage, camping, pêche)

Il existe deux grands plans d'eau dans le bassin, Courtavon et SACM à Pfetterhouse, alimentés directement par des prélèvements dans la Largue.

3 - Caractéristiques institutionnelles et juridiques

- **Régime juridique et police des eaux**

La Police des Eaux est assurée par :

- le Service de Navigation de Strasbourg (SNS) sur la partie domaniale
- la DDAF sur la partie non domaniale.

- **Classification en zones spéciales**

La Vallée de la Largue est classée en zone vulnérable (Directive Nitrates).

Une grande partie des communes de la Vallée de la Largue est classée en zone à risques pour les inondations.

II – Emergence du projet de SAGE de la Largue

1 – Contexte d'émergence du projet de SAGE

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

** Un problème majeur : la gestion des débits de la Largue*

- les étiages sévères de la Largue

La Largue présente des débits d'étiage très faibles, voire des assecs, du fait des prélèvements trop importants réalisés par le Service de Navigation de Strasbourg (SNS) pour alimenter le canal Rhin-Rhône : des débits de 40 l/s s'observent ainsi souvent l'été à Dannemarie, ce qui signifie que le SNS consomme quasiment totalement le débit d'étiage de la Largue.

Ces prélèvements excessifs proviennent non seulement des besoins de navigation mais aussi et surtout du très fort taux de pertes du canal à gabarit Freycinet, dû à un manque chronique d'entretien lié au projet latent de construction du canal à grand gabarit.

Outre la dégradation des milieux, cette situation nuit aux autres usages (alimentation en eau des étangs et des piscicultures ; plan d'eau de Courtavon, notamment).

- des risques d'inondations mal maîtrisés

Les risques d'inondations sont très importants et le bassin versant a connu plusieurs crues dévastatrices (notamment en 1983). Ces risques ont été renforcés d'une part par la modification du profil en long des rivières, la suppression progressive de nombreux bras et le manque d'entretien des canaux usiniers entraînant une accélération de l'écoulement de l'eau, et d'autre part par l'extension de la culture du maïs dans la région, et surtout par la mise en culture des terres jusqu'en bordure de rivière, le pouvoir de rétention d'eau d'une culture étant beaucoup plus faible que celui de l'herbe.

** Une multitude d'autres problèmes*

- une mauvaise qualité de l'eau

Sur le plan de l'AEP, des problèmes résident surtout dans la qualité bactériologique insuffisante de l'eau dans certaines communes et dans le manque de sécurité dans la distribution d'eau (besoin d'interconnexions permanentes).

Si la situation globale du bassin versant de la Largue est satisfaisante vis-à-vis de la teneur en nitrates de l'eau, elle peut cependant être améliorée en certains endroits. Les risques sont plus marqués dans certaines zones, en particulier à Gommersdorf, village qui réunit à lui seul 10% des effectifs en bétail du bassin versant ; ils sont toutefois moins importants que dans le bassin versant de l'Ill plus à l'est.

Enfin, l'importante décharge de *déchets chimiques* (115 000 tonnes) installée dans les années 70 en Suisse, à Bonfol, site situé en amont du bassin versant et où les couches géologiques sont inclinées vers le Sundgau, fait peser sur la population une menace importante de

pollution de l'eau, qui inquiète certains acteurs locaux, bien qu'au moment de l'émergence du projet de SAGE les risques soient davantage pressentis plutôt que réellement prouvés.

- un assainissement insuffisant

L'essentiel des problèmes d'assainissement est d'origine domestique, les nombreuses petites communes du bassin versant ne disposant en général pas de station d'épuration et rejetant leurs effluents dans les cours d'eau. Ces problèmes ont été accrus par les aménagements successifs des cours d'eau qui ont conduit à supprimer toutes les zones intermédiaires qui jouaient un rôle de filtre.

Les problèmes sont plus importants là où le débit est le plus faible, donc dans la partie amont de la Largue et dans les affluents où les étiages sont les plus sévères.

- la dégradation des zones humides

De nombreuses zones humides ont été supprimées ou dégradées par la création d'étangs ou de drainages agricoles.

- la mauvaise gestion des étangs

La prolifération des étangs engendre de nombreux problèmes liés à la restitution d'eau dans les rivières du bassin versant ; par ailleurs, leur manque d'entretien et l'absence de gestion globale de la pêche est néfaste pour les populations piscicoles.

· Un contexte socio-institutionnel marqué par le projet d'aménagement du Canal à grand gabarit Rhin-Rhône

Conçu dans les années 60 à une époque de fort trafic maritime et de grands projets étatiques d'aménagement du territoire, le projet de construction du Canal à grand gabarit Rhin-Rhône a pour objectif de créer une vraie liaison entre deux grands fleuves, susceptible de permettre le développement de la navigation commerciale et de se substituer ainsi au réseau de canaux anciens existants dans la région.

Du fait des fortes controverses que ce projet rencontre, certains le voyant comme une opportunité de développement de la région du Sundgau, d'autres comme un facteur de destruction d'un paysage rural et de perturbation importante d'un milieu écologique, notamment dans la région de la Largue, il tarde à voir le jour, et du fait de la baisse du trafic maritime, s'avère par ailleurs progressivement de moins en moins justifié sur le plan économique.

Il continue néanmoins à peser fortement sur bon nombre d'actions publiques bloquées dans l'attente d'une décision (entretien du Canal Rhin-Rhône à gabarit Freycinet, par exemple).

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

L'émergence d'un projet de SAGE est ici indissociable de la naissance d'une structure locale, qui se donne pour mission de traiter les problèmes de gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant.

• **Initiation d'une démarche locale mieux gérer les problèmes d'eau**

** Le mécontentement des pêcheurs concernant l'état des cours d'eau*

C'est un mécontentement des associations de pêche, se manifestant concrètement en 1986 au moment de la promulgation de la loi sur la pêche, qui marque le point de départ d'une prise de conscience progressive par les acteurs locaux des problèmes de gestion d'eau du bassin versant de la Largue et de la nécessité de les traiter globalement ; pour les pêcheurs, les problèmes résultent cependant alors principalement du mauvais état des cours d'eau.

** Le rôle-clé d'un élu local*

Une personnalité locale, M. Daniel Dietmann, maire de Manspach et vice-président du SIVOM de Dannemarie, joue un rôle primordial pour faire comprendre aux acteurs locaux que les problèmes doivent être traités globalement à l'échelle du bassin versant considéré dans son ensemble, et non pas seulement au niveau du cours d'eau : il rencontre individuellement de nombreux élus et agriculteurs, en procédant à un véritable « porte à porte » ; puis il organise plusieurs conférences auprès du grand public et des réunions avec les maires pour présenter la situation et proposer l'idée de création d'une structure fédératrice permettant de prendre en charge les problèmes de gestion d'eau à l'échelle du bassin versant. Si M. Dietmann a clairement une sensibilité écologiste, il n'adhère toutefois pas à une association d'écologistes et n'en a d'ailleurs pas mobilisé pour conduire son action ; il s'agissait en effet de rassembler l'ensemble des sensibilités politiques et de « ne pas s'enfermer dans une étiquette ».

Des étés très secs aussi bien que des inondations sévères (1990) au cours de cette période favorisent aussi certainement la prise de conscience collective.

• **Organisation de la mobilisation collective**

** La création d'un syndicat mixte à l'échelle du bassin versant, qui préfigure une communauté locale de l'eau*

La création du Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Renaturation du bassin versant de la Largue (SMARL) le 2 juillet 1992 marque l'aboutissement de cette mobilisation. Ce syndicat intercommunal, qui regroupe à l'origine 49 communes du bassin versant de la Largue ainsi que le Conseil Général du Haut-Rhin, se donne pour objectif d'assurer la conservation, la mise en valeur, l'amélioration et la meilleure utilisation du patrimoine hydraulique et naturel du bassin versant de la Largue et du secteur de Montreux ; son domaine d'action s'étend sur les lits mineurs et majeurs de tous les cours d'eau naturels, sur toutes les zones inondables et zones humides de ce territoire. M. Dietmann en prend naturellement la présidence.

Dans les statuts de cette structure sont soulignés que « l'aménagement et la renaturation du bassin versant de la Largue et du secteur de Montreux font l'objet d'un programme d'ensemble tenant compte des unicités respectives de la ressource hydraulique » de ce territoire. Le terme de « renaturation » renvoie à la volonté du SMARL de redonner aux espaces du bassin versant les caractéristiques résultant d'un fonctionnement écologique (par des travaux de modification des profils en long et en travers des rivières notamment). Le Syndicat affiche par ailleurs clairement qu'il donne la priorité à chaque fois que cela est

possible à des travaux relevant de techniques issues du génie de l'environnement (ce qui concerne notamment les stations d'épuration).

Le SMARL se donne pour mission :

- d'entreprendre l'étude et la réalisation de travaux d'aménagement et de renaturation des cours d'eau, et d'en assurer directement ou indirectement l'entretien et la gestion ;
- de pouvoir se voir déléguer par les communes la maîtrise d'ouvrage des études-diagnostic des réseaux d'assainissement, lorsque les communes n'appartiennent pas par ailleurs à une structure intercommunale disposant de cette compétence ;
- de pouvoir être associé aux décisions concernant l'amélioration de la qualité de l'eau.

** Des missions clairement articulées d'emblée avec un projet de SAGE*

Créé la même année que la promulgation de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SMARL exprime clairement sa volonté de s'engager dans la mise en place d'un projet de SAGE.

En effet, le SMARL considère qu'il est nécessaire de se doter d'un outil « à caractère à la fois cognitif et directif », pouvant jouer un rôle d'interface entre d'un côté les instances de bassin et les différentes administrations et de l'autre les réalités de terrain ; grâce à la taille réduite du bassin versant, cet outil doit permettre de bien impliquer les acteurs locaux, et ainsi de percevoir clairement les problèmes réels et de mettre en place une gestion fine des hydrosystèmes.

Le SMARL saisit ainsi le préfet coordonnateur de bassin le 17 septembre 1993 d'une demande de lancement d'un projet de SAGE.

** L'impulsion immédiate d'actions par le SMARL, en liaison avec le projet de SAGE*

Avant même que ne soient délimité le périmètre de SAGE et fixée la composition de la CLE, plusieurs actions sont entreprises par le SMARL, directement liées à l'idée du projet de SAGE :

- un programme de travaux sur 10 ans pour restaurer les cours d'eau :

Le SMARL engage dès sa création en 1992 un programme de travaux sur 10 ans pour restaurer les cours d'eau, afin d'une part de lutter contre les risques d'inondations et d'autre part de donner satisfaction aux pêcheurs.

Ce programme s'élève à près de 14 millions de francs :

. une partie porte sur le profil en long des rivières : il s'agit de réaménager 13 seuils pour pallier le raccourcissement des cours d'eau, suite notamment au manque d'entretien des canaux usiniers ; ces seuils permettent de diminuer la contenance du lit mineur et ainsi de freiner le mouvement de l'eau. La maîtrise d'ouvrage de ces travaux est déléguée au Département, ceux-ci se réalisant toutefois sur les conseils du SMARL.

. une autre partie porte sur le profil en travers des cours d'eau : il s'agit de stabiliser les encoches existantes en replantant diverses espèces d'arbre ; la maîtrise d'ouvrage de ces travaux est ici assurée par le SMARL, avec un financement de l'Agence de l'Eau et du Département.

- le lancement d'une étude globale des problèmes de gestion physique des cours d'eau :

Dès 1993, le SMARL confie à deux bureaux d'études – « TEMCIS » et « Rive environnement » - la réalisation d'une étude globale du bassin versant de la Largue visant d'une part à effectuer un diagnostic fin des problèmes de gestion physique des cours d'eau à l'échelle du bassin versant (effondrement des berges, enfoncement du lit, modification du tracé de la rivière...) et d'autre part à proposer un programme d'actions très précis pour y remédier.

L'appel d'offres est effectué à l'échelle nationale et les deux bureaux d'études retenus ont leur siège dans la Drôme ; le coût de cette étude s'élève à 820 000 F. Cette étude terminée en 1995 sera complétée ultérieurement par une étude portant sur le secteur de Montreux s'élevant à 250 000F, pour tenir compte de l'intégration de cette zone dans le périmètre de SAGE. Le travail se présente sous la forme de fiches spécialisées analysant chaque problème et présentant des solutions possibles assorties d'un budget.

Cette étude servira largement à élaborer le SAGE.

- l'aide à la mise en place de mesures agri-environnementales :

Sous l'impulsion de M. Dietmann, qui convainc progressivement les autres élus, la profession agricole et les collectivités territoriales, des mesures agri-environnementales (MAE) sont mises en place en 1993 pour inciter les agriculteurs :

- d'une part, à ne pas faucher leurs prairies avant le 15 juin, de façon à protéger la reproduction du Courlis cendré et du Vanneau huppé (envol des oisillons), en contrepartie de l'octroi d'une prime de 1200 F / ha x an devant permettre de compenser la baisse de rendement des fourrages récoltés ; cette première mesure concerne 60 agriculteurs et 350 ha.

- d'autre part, à mettre ou à maintenir en herbe leurs parcelles situées en bordure de cours d'eau sur une largeur maximum de 100 m, en limitant fortement les engrais (moins de 40 unités d'azote par hectare) et en n'utilisant pas de pesticides, avec une indemnisation de 800 F / ha x an ; les agriculteurs sont aussi engagés à consulter le SMARL sur tout projet de modification de ripisylve. Cette mesure a permis de remettre en herbe 800 ha.

· Craintes, oppositions et controverses

Il ne semble pas s'être manifestée réellement d'opposition au projet de SAGE, mais plutôt une certaine inertie administrative. La phase d'instruction dure en effet près de trois ans entre la demande du SMARL et l'arrêté préfectoral fixant la composition de la CLE, notamment du fait de la lenteur de délimitation du périmètre. Le SMARL envoie en vain plusieurs lettres de relance au préfet pour lui demander d'accélérer la consultation des communes qui dure de 1994 à 1996. C'est le manque d'intérêt pour ce projet de la part tant du préfet que du responsable de la MISE alors en place ainsi que le relatif manque de « poids politique » au niveau départemental de M. Dietmann qui semblent expliquer cette lenteur d'instruction ; l'application de la procédure s'accélère en effet nettement à l'arrivée d'un nouveau responsable de MISE à la DDAF du Haut-Rhin en décembre 1995, car celui-ci s'avère aussitôt passionné par le projet.

Plusieurs évènements marquent cependant cette période, qui contribuent à accroître la prise de conscience des questions environnementales dans le bassin :

- d'une part, la découverte de traces de cadmium dans les bryophytes de la Largue à proximité de la frontière suisse en 1994 tire la sonnette d'alarme quant à la menace que constitue la décharge de Bonfol (La gravité du problème ne peut en effet que s'accroître au fur et à mesure du déroulement des cycles d'oxydo-réduction des produits contenus dans les fûts enterrés et de la libération de substances dangereuses dans les cours d'eau du bassin versant).

- d'autre part, la remise sur agenda du projet de Canal à grand gabarit, après les élections présidentielles de 1995, qui réalimente les controverses sur celui-ci. M. Dietman milite activement contre ce projet, au côté des Verts ; l'un de ses arguments pour s'opposer au projet est notamment le problème que constitue la suppression liée au canal d'une zone inondable du bassin versant de la Largue, et le risque corrélatif d'accroissement des risques d'inondation.

3 – Cadrage du projet de SAGE

· Délimitation du périmètre

** Modalités de délimitation du périmètre*

Selon les préconisations du SDAGE Rhin-Meuse alors en cours d'élaboration, qui définit le bassin versant de la Largue comme une unité de référence (n°3) pouvant faire l'objet d'un SAGE, le périmètre du SAGE comporte l'ensemble du bassin versant de la Largue, à l'exclusion de l'extrémité de sa partie amont, située en Suisse ; sont en outre rajoutées aux 62 communes concernées 6 communes faisant partie du grand bassin versant Rhone-Méditerranée-Corse du Rhône, mais situées également dans le département du Haut-Rhin et aussi traversées par le réseau hydraulique du Canal Rhin-Rhône, dans le secteur de Montreux, soit 68 communes au total dans le périmètre.

Le périmètre définitif fait l'objet d'un arrêté préfectoral le 4 mars 1996 ; il porte sur 310 km².

** Analyse du périmètre*

Ce périmètre présente une bonne cohérence physique et une relativement bonne cohérence socio-économique (région du Sundgau).

Un atout essentiel de ce périmètre est d'une part sa petite taille (310 km²), d'autre part l'existence du SMARL, dont le territoire de compétences recouvre quasiment l'ensemble du périmètre ; celui-ci évoluera d'ailleurs pour s'adapter encore mieux au périmètre du projet de SAGE (cf plus loin).

· Etablissement d'une CLE fonctionnelle

** Composition de la CLE*

La CLE comporte 24 membres ; sa composition a été arrêtée le 12 août 1996.

C'est le chef de MISE qui a proposé au préfet un projet de CLE.

Pour choisir les membres de la CLE au titre du collège des élus (12 membres), le préfet a consulté principalement l'association des maires et son choix s'est effectué en tenant compte de leur sensibilité pour les questions d'eau – indiquée par M. Dietmann -, et de leur localisation dans le bassin versant, de manière à obtenir une bonne répartition géographique des représentants (amont / aval ; en bordure de la rivière / loin de la rivière) ; 9 maires ont ainsi été choisis, les autres membres de ce collège étant un représentant du Conseil Régional, un représentant du Conseil Général et le Président du SMARL.

Le collège de usagers (6 membres) comporte ici à la fois un représentant de la Chambre d'Agriculture et de la FDSEA, du fait de l'importance de l'activité agricole dans le bassin versant, mais aussi parce que la FDSEA représente les propriétaires fonciers ; il compte en outre un membre de l'association d'Alsace-Nature, qui fédère au plan régional l'ensemble des associations de protection de la nature, un représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie, ainsi qu'un représentant de la Fédération du Haut-Rhin pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique. La Compagnie Nationale du Rhône est aussi représentée, du fait de la relance du projet de construction du Canal à grand gabarit depuis l'automne 1995 et en sa qualité de maître d'ouvrage de ce projet ; le choix de placer celle-ci dans le collège des usagers et non celui de l'Etat relève cependant d'une décision politique, et provient du caractère très controversé et très conflictuel du projet.

Le dernier collège (6 membres) comporte, outre 4 représentants des administrations « classiques » (DIREN, DDAF, DDE, DDASS) et un représentant de l'Agence de l'Eau, un représentant du Service de la Navigation de Strasbourg, qui assure la police des eaux sur la partie domaniale. La DRIRE n'est ici pas représentée du fait de l'absence d'industries importantes sur le bassin ; par ailleurs, c'est la DIREN qui représente le Préfet coordonnateur de bassin.

** Présidence de la CLE*

La CLE est installée le 5 décembre 1996 par le Préfet du Haut-Rhin dans un climat de crainte de la part de celui-ci que ne soit organisée une manifestation contre le projet d'aménagement du Canal à grand gabarit Rhin-Rhône ; cette manifestation n'a cependant pas lieu.

En tant que Président du SMARL, structure déjà fortement impliquée dans l'aménagement et la protection du milieu de la Largue, et en tant qu' élu ayant joué un rôle moteur dans l'émergence du SAGE, M. Dietmann s'impose naturellement comme Président de la CLE.

** Structure porteuse*

C'est le SMARL qui devient logiquement structure porteuse du SAGE. L'intérêt de cette structure, dont le territoire de compétences s'étend quasiment sur l'ensemble du bassin versant de la Largue est en effet de pouvoir assurer un rôle de maître d'ouvrage sur l'ensemble du périmètre de SAGE et de fédérer les élus en matière de gestion de la ressource en eau. Il s'agit pourtant d'une structure très légère, qui, en dehors de son président, ne bénéficiait jusqu'à peu que d'un temps partiel de secrétariat.

Le SMARL s'agrandit progressivement à cette époque, de manière à ce que son territoire de compétences épouse au mieux le périmètre de SAGE :

- deux nouvelles communes sont ainsi intégrées, le 15 février 1995 ;

- les six communes du secteur de Montreux incluses dans le périmètre de SAGE sont par ailleurs associées le 20 novembre 1997.

Le SMARL regroupe ainsi 57 communes des 68 que comporte le périmètre du SAGE. Restent principalement en dehors du SMARL :

- les communes de Courtavon et Levoncourt qui sont regroupées dans le Syndicat du plan d'eau de Courtavon et ne souhaitent pas alors participer au SMARL par crainte que celui-ci n'interfère dans la gestion du plan d'eau ;
- la commune de Dürllinsdorf, où se trouve une carrière d'extraction de granulats ;
- la commune de Ballersdorf, qui ne fait par ailleurs partie d'aucune structure intercommunale.

- **Polarisation du projet**

Du fait de son contexte d'émergence, le projet de SAGE semble conçu dès le départ comme une action parmi d'autres dans le vaste programme d'actions du SMARL, plutôt que comme un moyen d'organiser les actions menées dans le domaine de l'eau.

Si plusieurs thèmes polarisent dès cette phase d'émergence l'attention des acteurs locaux, il semble difficile de distinguer ce qui relève d'une prise en charge dans le cadre du projet de SAGE de ce qui est alimenté plus généralement les réflexions et initiatives locales :

- ainsi, le réaménagement des cours d'eau est amorcé avant même le début d'élaboration du projet de SAGE, qui visera aussi à proposer des actions dans ce domaine ;
- la question de l'assainissement semble dès le départ être un thème fort du SMARL qui se retrouvera dans le projet de SAGE ;
- enfin, l'amélioration de la protection contre les risques d'inondations est fortement connectée à la lutte contre le projet d'aménagement du Canal à grand gabarit

III – Modalités d’élaboration du SAGE de la Largue

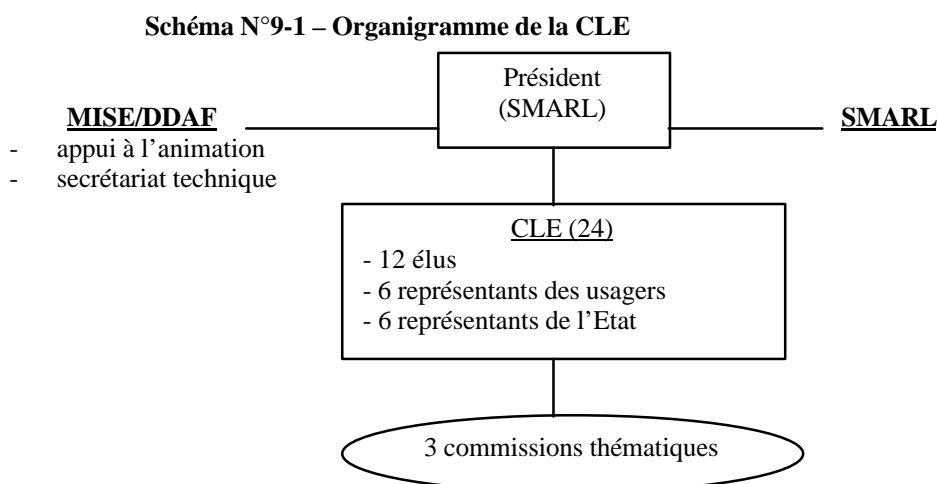
1 – Organisation de la collaboration au sein de la CLE

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 :



Le pilotage du SAGE repose ici sur *un tandem président de la CLE – chef de la MISE*. Compte tenu du très petit périmètre du bassin (310 km²), il est ici possible d’adopter un pilotage très resserré permettant de contrôler aisément l’ensemble du processus.

• Ressources humaines mobilisées

** Une fonction d’animation déléguée à la DDAF du Haut-Rhin, avec une forte implication du président de CLE*

Du fait de la taille réduite de ce SAGE et du manque de moyens financiers du SMARL, le choix est rapidement fait de confier à la DDAF du Haut-Rhin l’animation du SAGE et le secrétariat technique. Le Président de la CLE s’implique aussi fortement dans l’animation du SAGE et met tout en œuvre pour que celui-ci soit réalisé en moins de deux ans.

En fait, le travail a été partagé localement entre :

- le SMARL, qui a assuré le secrétariat administratif pour le SAGE (réservation des salles de réunion ; envoi des invitations à participer aux réunions...)
- la DDAF, qui a effectué la rédaction et l’envoi de tous les comptes-rendus de réunions, ainsi que des 9 versions intermédiaires du document de SAGE ;
- l’Agence de l’Eau, qui a assuré la reproduction et l’envoi du document mis à la consultation ainsi que du document final.

** Une volonté affichée de ne pas recourir à des prestataires extérieurs*

Dès le départ, l'option a été prise de ne pas entreprendre des études longues et coûteuses dans le cadre du projet de SAGE pour ne pas retarder celui-ci, même si un élu de poids (Antoine Waechter, représentant du Conseil Régional) aurait préféré que des études hydrogéologiques soient engagées pour mieux connaître les ressources souterraines.

Il a été décidé de se servir avant tout de l'existant, et notamment de l'importante étude de diagnostic engagée par le SMARL en 1993.

Sur le plan pratique, le seul problème justifiant un besoin d'étude supplémentaire pour pouvoir être traité s'est avéré être la question de la teneur en Arsenic à Bendorf, mais une étude menée en dehors du SAGE était déjà en cours de réalisation par le BRGM.

** Un bon appui des administrations, malgré quelques tensions avec l'Agence de l'Eau*

De façon générale, les différentes administrations ont apporté leur contribution pour fournir toutes les informations nécessaires (débit d'étiage fourni par la DIREN, par exemple).

Les relations avec l'Agence de l'Eau ont cependant été plus tendues, du fait des divergences entre le président de la CLE et l'Agence de l'Eau concernant la politique à mener dans le domaine de l'assainissement. En outre, plusieurs acteurs locaux ont regretté la participation insuffisante de l'Agence de l'Eau aux réunions de commissions, celle-ci faisant toutefois valoir l'éloignement de son siège par rapport au bassin versant de la Largue et la fréquence élevée des réunions (près d'une réunion par semaine, le mercredi).

• Participation générale

L'élaboration de ce SAGE, qui a reposé sur trois commissions thématiques se réunissant activement tout au long du processus, témoigne d'un niveau de participation élevé et étendu des acteurs locaux.

Les journées de réunion ont été organisées de manière à mobiliser les participants et à maintenir leur intérêt :

- matin : réunion de la commission ou de la CLE
- midi : déjeuner en commun
- après-midi : visite sur site pour voir concrètement le problème traité lors de la réunion suivante.

Une baisse de fréquentation des réunions des commissions par les élus a toutefois été observée à mi-parcours, peut-être en raison du rythme élevé des réunions dans chaque étape.

Au total, ce projet de SAGE témoigne d'une bonne organisation de la collaboration au plan local, grâce à des implications personnelles très fortes (président de la CLE, chef de MISE), mais aussi grâce à une taille très limitée.

2 – Cadrage du SAGE

• Démarche de travail

Une réunion plénière de CLE, le 22 janvier 1997, a permis de valider la démarche à suivre. Celle-ci repose sur une logique de périodisation du travail en phases clairement séparées, à l'intérieur desquelles sont analysées des thèmes spécifiques par des commissions thématiques. Pour construire la démarche de travail, le président de la CLE et le chef de MISE se sont inspirés du guide méthodologique et du SAGE de la Drôme.

Un déroulement du travail en trois grandes étapes, avant la phase de rédaction finale du SAGE, a ainsi été prévu :

- 1 – état des lieux et diagnostic
- 2 – définition des enjeux et des orientations du SAGE
- 3 – détermination des objectifs et du plan d'actions.

Il a par ailleurs été décidé de répartir le travail entre trois commissions thématiques :

- commission thématique n°1 : « les cours d'eau et les milieux aquatiques » (chargée de traiter les problèmes de restauration des profils de cours d'eau et les problèmes d'inondation) ;
- commission thématique n°2 : « gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau » (chargée des questions d'eau potable, d'assainissement et des problèmes de débit de la Largue notamment) ;
- commission thématique n°3 : « aménagements et activités socio-économiques » (chargée des problèmes posés par les différents usages et des questions générales d'aménagement) .

Le schéma suivant récapitule la démarche adoptée.

Schéma N°9-2 – Démarche d'élaboration du SAGE de la Largue

	Etat des lieux – diagnostic	Définition des enjeux et des orientations	Détermination des objectifs et du plan d'actions	Rédaction du document de SAGE
Etude globale du BV de la Largue (gestion physique)	Commission thématique n°1	Commission thématique n°1	Commission thématique n°1	DDAF-MISE
MO : SMARL	Commission thématique n°2	Commission thématique n°2	Commission thématique n°2	
	Commission thématique n°3	Commission thématique n°3	Commission thématique n°3	
	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE	↑ CLE d'approbation

Au total, le SAGE a été élaboré en moins de deux ans, entre l'installation de la CLE le 5 décembre 1996 et l'approbation du SAGE par celle-ci le 4 novembre 1998, en suivant le calendrier de travail suivant :

- 1 – état des lieux et diagnostic (printemps 1997) : 2 réunions par commission de mars à mai 1997 et 1 réunion de CLE le 18 juin 1997 ;
- 2 – définition des enjeux et des orientations du SAGE (automne 1997) : 3 réunions par commission de septembre à novembre 1997 et 1 réunion de CLE le 10 décembre 1997 ;

- 3 – détermination des objectifs et du plan d’actions (printemps 1998) : 2 à 3 réunions par commission de mars à mai 1998 et 1 réunion de CLE le 24 juin 1998 ;
- 4 – rédaction du document de SAGE (été 1998), validé par la CLE le 4 novembre 1998.

• Les différentes phases d’élaboration du SAGE

* *Etat des lieux et diagnostic*

Le travail de la commission n°1 s’est essentiellement appuyé sur l’étude de diagnostic commanditée par le SMARL, antérieurement au lancement du projet de SAGE. Les autres commissions se sont basées sur les informations fournies par les participants.

Pour tous les acteurs locaux, cette phase a été l’occasion de mieux connaître les problèmes de gestion d’eau et d’abandonner un certain nombre d’idées reçues : ainsi, un agriculteur pensait que les problèmes de pollution par les nitrates allaient décroître dans l’avenir, puisque désormais c’était avec de l’azote que les agriculteurs fertilisaient leurs sol ; dans le domaine de l’assainissement, beaucoup de personnes croyaient qu’une eau issue d’une station d’épuration est une eau potable. Les élus ont par ailleurs pu être informés sur différents aspects réglementaires qu’ils connaissaient peu ou mal. Enfin, cette phase a permis de mettre en commun des informations dispersées et de mettre à jour un certain nombre de données ; concrètement, elle a permis la mise en place d’un SIG.

* *Enjeux et orientations*

Chaque commission thématique a défini ses orientations stratégiques, qui découlent logiquement de l’état des lieux et de la manière dont celles-ci ont été composées :

- Commission thématique n°1 :
 - . restaurer et valoriser les richesses des cours d’eau et des milieux aquatiques pour rétablir leur fonctionnalité et favoriser leur intégration dans l’espace et leur appropriation locale ;
 - . prévenir les risques d’inondation des zones habitées ;
- Commission thématique n°2 : améliorer, développer et pérenniser la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau ;
- Commission thématique n°3 :
 - . mieux connaître et maîtriser l’impact des activités agricoles, industrielles et commerciales sur la ressource en eau ;
 - . mieux valoriser la ressource en eau dans la filière économique ;
 - . imposer l’eau dans sa dimension globale, à la politique d’aménagement.

* *Objectifs et plans d’actions*

Chaque commission thématique a défini des objectifs précis pour chacune des questions identifiées à l’intérieur de son domaine de travail, ainsi qu’un « schéma d’aménagement », comportant :

- . « des règles de gestion et des mesures réglementaires » (a)
- . « un plan d’action » (b)
- . « un plan de communication » (c)
- . « un dispositif de suivi et d’évaluation » (d).

* *Document de SAGE*

Le document de SAGE comporte :

- une partie générale, avec :
 - . un état des lieux et un diagnostic, synthétisant le travail réalisé par chaque commission thématique ;
 - . des enjeux et des orientations, qui se présentent comme la somme des enjeux et orientations définis par chaque commission thématique
 - . des objectifs, construits de la même façon, et qui sont donc énoncés sous la forme d'une longue liste d'items (4 pages de p. A21/32 à A24/32).
- une ensemble de fiches thématiques, organisées en trois grands thèmes correspondant aux domaines de travail des trois commissions thématiques.

Chaque thème comporte lui-même :

- . une partie générale, composée d'un état des lieux, d'un diagnostic, d'enjeux et d'orientations stratégiques
- . de chapitres spécifiques, présentant tout d'abord l'état des lieux, le diagnostic et la liste des objectifs relatifs à ce chapitre, partie suivie des « articles » portant chacun sur une question bien précise ; chaque « article » fait l'objet d'un état des lieux, d'un diagnostic, d'objectifs et d'un « schéma d'aménagement ».

Une attention particulière a été portée à la réalisation de cartes plus simples que dans le document du SAGE de la Drôme.

Cette présentation offre avant tout un intérêt pratique : pour une question donnée (« article »), le SAGE explique comment bâtir un ensemble cohérent et complet d'actions à réaliser (items (b), (c) et (d)) pour mettre en œuvre une solution (item (a)).

Elle a cependant aussi plusieurs inconvénients, qui ont fait l'objet de quelques critiques :

- l'absence de hiérarchisation des problèmes et des enjeux, jointe à une liste trop longue et trop précise d'objectifs ponctuels, qui ne permettent pas de dégager la ligne directrice du SAGE ;
- une précision insuffisante sur la nature des solutions envisagées, en particulier s'il s'agit d'actions de type gestionnaire ou d'actions de type réglementaire ;
- des actions pas suffisamment explicites quant à leur opérationnalisation, bien qu'un tableau récapitulatif précise pourtant pour chaque action leur durée, le maître d'ouvrage et les partenaires envisagés, une estimation financière et les emplois éventuels nécessaires.

• **Le choix des questions traitées**

Ce SAGE s'est organisé autour de *trois grandes thématiques divisées chacune en sous-thèmes* :

- 1 - la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques :
 - . restauration et entretien des cours d'eau
 - . zones inondables et zones humides
 - . gestion de la pêche, des étangs et de la faune)
- 2 - la gestion qualitative et quantitative de la ressource :

- . eau potable
- . assainissement
- . eaux superficielles et souterraines
- 3 - les activités socio-économiques :
 - . activités agricoles
 - . tourisme, sports et loisirs
 - . activités artisanales, industrielles et commerciales
 - . aménagement et urbanisme.

Globalement, il existe ici *un certain équilibre* entre ces différents thèmes ; cela tient en grande à la volonté du SMARL de mener une approche globale de la gestion de l'eau à l'échelle de l'ensemble du bassin versant.

Il est intéressant de souligner qu'un volet entier du SAGE a pour entrée la question des activités socio-économiques : cela permet d'aborder aussi les problèmes rencontrés par chaque catégorie d'utilisateurs de l'eau et de proposer des mesures permettant de les traiter, et pas seulement d'examiner les problèmes du point de vue de la préservation de la ressource en eau (ainsi une attention explicite est accordée aux problèmes de qualité de l'eau fournie aux agriculteurs pour leur activité d'élevage et aux disparités de coût d'accès à l'eau, par exemple); cela permet aussi de prendre en charge la manière dont il est possible d'aider certains usagers à réviser leurs pratiques, notamment à travers des dispositifs d'aides financières (question du maintien des MAE, par exemple). Cette manière de travailler, qui permet de construire des solutions « gagnant-gagnant », jointe à une concertation élevée est certainement à l'origine du succès dans l'obtention d'un accord entre les participants (cf 3-).

3 – Modalités de construction d'un nouvel ordre négocié

- **la définition d'enjeux communs**

Si le document de SAGE comporte une liste d'« enjeux » (p. A19/32), une lecture de ceux-ci montre que cette rubrique comporte un ensemble d'items disparates, qui peuvent correspondre aussi bien :

- à des objectifs : « la préservation du patrimoine et la qualité de la ressource en eau »
- à des rubriques assez imprécises : « les usages de l'eau et des milieux aquatiques »
- à de véritables enjeux : « la protection des zones habitées contre les risques d'inondation ».

De façon générale, la démarche adoptée (répartition du travail entre commissions thématiques, réalisation de fiches techniques spécialisées) ne semble pas avoir facilité la construction d'enjeux communs, ce que confirme l'absence de ligne directrice explicite dans le document de SAGE.

Cela ne semble toutefois pas avoir nui à la construction d'un accord entre les participants. Il est possible que le fait que le SAGE soit ici un instrument au service de la politique de bassin du SMARL ne fasse pas de cette question un point aussi essentiel que dans d'autres projets de SAGE.

- **la place de la concertation**

L'élaboration de ce SAGE a reposé sur une bonne concertation entre les acteurs locaux.

Concrètement, dans chaque commission, les participants devaient fournir les informations nécessaires et d'une réunion à l'autre réagir par rapport au compte-rendu rédigé par la DDAF ; le cas échéant, il a été fait appel à des experts pour préciser des questions techniques (sur le plan agricole, hydrogéologique...). La participation aux commissions n'était pas fermée.

Lors de chaque réunion de CLE était présenté et débattu le travail des trois commissions, avec la possibilité d'émettre des critiques ou des suggestions aux comptes-rendus établis par la DDAF dans les 15 jours suivants la réunion ; ces points étaient alors débattus lors d'une nouvelle réunion de commission et le résultat des discussions présenté lors de la réunion plénière de la CLE suivante.

Les réunions ont en général eu lieu à la mairie de Dannemarie, qui présente le double intérêt d'occuper une place centrale dans le périmètre du SAGE et de posséder une grande salle de réunion.

- **la place de la négociation**

Plusieurs questions ont fait l'objet de débats houleux pour parvenir à trouver un accord (assainissement et activités agricoles, notamment), mais c'est la question des débits d'étiage qui a le plus fait l'objet d'une négociation entre le Service de la Navigation de Strasbourg et le reste des participants, pour essayer de faire accepter à celui-là une limite de ses prélèvements à 200 l/s en été (depuis 1990, l'organisme faisait déjà des efforts en ce sens, mais le SAGE préconise la systématisation de cette règle).

- **la prise de décision**

Le document final du SAGE a été validé par vote lors de la réunion plénière de la CLE du 4 novembre 1998. C'est la seule étape qui a fait l'objet d'un vote formel, l'avancement général du travail étant plutôt sanctionné par l'obtention d'un consensus dans les étapes antérieures.

Le SAGE a été approuvé à l'unanimité. Cet accord a toutefois été contesté après coup par le Service de la Navigation de Strasbourg.

- **la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel**

** Degré d'ouverture de la CLE*

L'élaboration du SAGE a clairement été l'occasion de créer une dynamique autour des questions de gestion d'eau.

Outre l'ouverture des commissions à toute personne intéressée par l'élaboration du SAGE, le travail de la CLE a été conduit de façon pédagogique, avec de nombreuses réunions sur sites organisées et souvent animées par le Président de la CLE.

Ce souci de communication se retrouve aussi dans le choix de la forme d'un document de SAGE se présentant sous la forme de fiches techniques aisément consultables par les personnes concernées. Ces fiches devraient d'ailleurs être retravaillées avec des spécialistes

en communication et mises en libre-service, sous réserve de pouvoir mobiliser les moyens financiers nécessaires pour cela.

Enfin, chaque validation d'une étape par la CLE a fait l'objet d'un article dans la presse locale, et un journaliste a été invité à participer à chaque réunion de CLE.

Par ailleurs, chaque membre de la CLE a constitué un bon relais dans son propre secteur. Cela tient, outre à la motivation des participants, à la bonne organisation locale des structures (avec par exemple, l'existence d'une fédération unique des associations de protection de l'environnement...) et à une certaine discipline dans les habitudes de travail qui n'existe pas partout.

Il n'y a toutefois pas eu réellement d'action menée auprès du grand public au cours de l'élaboration du SAGE. Cette lacune sera comblée par la création d'une « Maison de la Nature »¹⁷ en 1999, à Altenach, qui hébergera le SMARL et participera au rayonnement du projet de SAGE. Ce projet ancien, initié par M. Dietmann et le SIVOM de Dannemarie depuis 1985, pourra voir le jour grâce à la mobilisation de financements européens.

** Intégration de la CLE dans les structures locales*

Portée par le SMARL, la CLE s'est d'emblée trouvée bien intégrée dans les structures locales et a été immédiatement considérée comme légitime dans le domaine de l'eau, ce qui ne signifie pas que toute action ait été vue comme devant être systématiquement traitée par cette instance.

Ainsi, la CLE a été sollicitée par exemple pour donner un avis sur le Plan de Prévention contres les Risques d'inondation pour la Vallée de la Largue, demandé par le SMARL le 2 mars 1996 et qui fera l'objet d'un arrêté préfectoral le 5 novembre 1998. Ce plan, qui vise clairement à s'opposer au projet de construction du Canal à grand gabarit, verra le jour, même si l'idée du canal sera finalement abandonnée à la nomination de Dominique Voynet comme Ministre de l'Environnement en 1997.

** Articulation du SAGE avec d'autres actions locales*

De façon générale, la lecture des préconisations de ce SAGE montre que les actions envisagées sont plutôt de type gestionnaire : cela va certainement de pair avec la façon de travailler adoptée, qui vise à trouver des solutions applicables par les acteurs locaux, en mobilisant notamment toutes les aides financières possibles susceptibles d'être fournies par l'Etat ou par les collectivités territoriales, voire en suscitant celles-ci ou leur pérennisation. Cela favorise clairement l'articulation du SAGE avec d'autres actions locales (poursuite des MAE¹⁸, mise en place de CTE, opération « Fertimieux », PMPOA, par exemple).

¹⁷. Cette « Maison de la Nature » assure à la fois :

- des activités d'information (expositions, accueils de classes maternelles, primaires et secondaires...);
- des activités de formation, notamment pour les éco-conseillers de la ville de Strasbourg.

Elle dispose de quatre animateurs, dont son directeur, ainsi que d'une secrétaire-comptable et de deux personnes à mi-temps chargées de l'entretien intérieur et extérieur ; M. Dietmann est président de l'association de gestion de cet établissement.

¹⁸. Ces mesures valables jusqu'en 2000 seront prolongées d'un an, grâce à une aide financière de l'Agence de l'Eau et du Département.

Par ailleurs, les actions menées par le SMARL en dehors du projet de SAGE (PPR, pression pour faire assainir la décharge de Bonfol....) sont autant d'éléments oeuvrant dans le même sens que le projet de SAGE et contribuant à renforcer celui-ci.

Conclusion :

Le projet de SAGE de la Largue ne peut être analysé indépendamment du fonctionnement du SMARL. C'est la création en 1992 de ce syndicat mixte de bassin, qui se donne pour mission explicite d'améliorer la gestion de la ressource en eau à cette échelle selon une conception très proche de la loi sur l'eau, qui à la fois permet le lancement rapide d'un projet de SAGE, résout sans difficulté la question de son portage, favorise l'intégration de la CLE au plan local et facilite l'articulation du SAGE avec les actions de développement territorial.

D'une certaine façon, le SAGE, plutôt qu'un instrument devant donner sens aux autres actions menées dans le domaine de l'eau, devient ici un instrument au service de la politique conduite par le SMARL. Il en résulte une absence de ligne directrice claire dans le SAGE, et une tendance, regrettée par certains acteurs, à ce que les orientations du SMARL soient d'emblée adoptées, sans être réellement débattues. Cela tient peut être au fait que le SMARL, travaillant dans le même esprit que la loi sur l'eau, considère qu'un certain nombre d'orientations sont implicitement partagées par tous. Un risque de dérive existe vers une « confiscation » des pouvoirs de la CLE par le SMARL dans la mise en œuvre du SAGE.

Ce projet de SAGE est aussi fortement marqué par la personnalité de son président. C'est l'implication forte de celui-ci dans la phase d'émergence et au cours de l'élaboration qui a permis d'aboutir, même si rien n'aurait sans doute été possible sans l'appui important du chef de MISE et de la DDAF du Haut-Rhin. Cette forte personnalisation du projet présente cependant le même inconvénient que celui signalé pour le SMARL, c'est-à-dire un risque que le président de la CLE tende à faire passer sa propre vision sans débat suffisant ; le fort souci de travail dans la concertation de celui-ci tempère cependant ce risque.

Le projet de SAGE reflète en effet une volonté réelle de faire participer les acteurs locaux à l'élaboration du SAGE et de travailler dans la concertation. Qui plus est, une attention importante est accordée aux problèmes que peuvent rencontrer les divers usagers de l'eau, même si ceux-ci contribuent à dégrader la ressource en eau (profession agricole, notamment). Au-delà de la mise en place de systèmes de compensations financières destinés à favoriser des pratiques plus respectueuses de l'environnement, cela a sans doute permis la création d'un état d'esprit particulier favorable à la construction de nouvelles relations entre les acteurs locaux (reconnaissance des problèmes de chacun) et à la stabilisation d'un accord.

Sans rien vouloir retirer au mérite du président de la CLE et de la DDAF dans ce projet, il convient toutefois de noter que la très faible taille du bassin (300 km²) a considérablement limité les difficultés par rapport à la plupart des projets de SAGE, rendant notamment plus facile l'organisation des réunions et les échanges entre acteurs locaux.

Personnes rencontrées

M. J.-Ph Aubry – Chargé de la police des eaux et de la pêche à la DDAF du Haut-Rhin
 M. G. Cavalier – Chef de la MISE de décembre 1995 à novembre 1999 (DDAF du Haut-Rhin)
 M. D. Dietman – Président de la CLE, président du SMARL, vice-président du SIVOM de Dannemarie, maire de Manspach
 M. Gauthier – Service de la Navigation de Strasbourg (Mulhouse)
 Mme F. Stein – Agence de l'Eau Rhin-Meuse

Bibliographie

SAGE de la Largue (adopté le 24 septembre 1999).

Le SAGE de la Largue

Caractéristiques générales du bassin versant

Caractéristiques physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Bassin versant de Largue situé en France (286 km²) + une petite partie du bassin versant du Rhône traversée par le réseau hydraulique du Canal Rhin-Rhône (310 km² au total)
Caractéristiques socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> • 68 communes – 1 département (Haut-Rhin) – 1 région (Alsace) • Région du Sundgau
Contexte institutionnel et juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Police des eaux : <ul style="list-style-type: none"> - Service de la Navigation de Strasbourg : partie domaniale - DDAF : partie non domaniale
Usages de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Navigation • Alimentation en eau potable • Prélèvements agricoles (élevage) + industriels • Pisciculture et utilisation des étangs • Pêche • Plans d'eau à usage touristique (Courtavon)

Emergence du projet de SAGE

Dates	Actions
• 2 juillet 1992	Création du Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Renaturation du Bassin Versant de la Largue (SMARL)
• 17 septembre 1993	Saisine du Préfet du Haut-Rhin par le SMARL pour mettre en place un projet de SAGE sur le bassin versant de la Largue
• 4 mars 1996 (arrêté)	Délimitation du périmètre (310 km ²)
• 12 août 1996 (arrêté)	Composition de la CLE (24 membres)
• 5 décembre 1996	Réunion d'installation de la CLE (élection du président de la CLE)

Elaboration du projet de SAGE (de début 1997 à fin 1999) – d'après SAGE de la Largue (1999)

22 janvier 1997	Réunion de la CLE Démarche de travail Création des 3 Commissions thématiques
Mars à mai 1997	Réunions des Commissions thématiques Etat des lieux et diagnostic (2 réunions par commission)
18 juin 1997	Réunion de la CLE Validation de l'état des lieux et du diagnostic
Septembre à novembre 1997	Réunions des Commissions thématiques Enjeux et orientations (3 réunions par commission)
10 décembre 1997	Réunion de la CLE Validation et des orientations
Mars à mai 1998	Réunion des Commissions thématiques Objectifs et plan d'actions (2 à 3 réunions par commission)
24 juin 1998	Réunion de la CLE Validation des objectifs et du plan d'actions
Eté 1998	Rédaction du document de SAGE
4 novembre 1998	Réunion de la CLE Approbation du SAGE
24 septembre 1999	Approbation du SAGE (arrêté préfectoral)

Cas N°10

SAGE de la Drôme

Ce projet de SAGE a été étudié depuis son émergence jusqu'à son approbation préfectorale (30 décembre 1997).

Il permet d'analyser la conduite d'un projet qui se fixe de traiter en priorité deux problèmes majeurs du bassin, dus ici à des activités économiques (incision provoquée par des extractions massives de graviers et étiages sévères dus au fort développement de l'irrigation).

I - Présentation du bassin versant de la Drôme

La présentation du bassin versant de la Drôme s'appuie en grande partie sur le document de SAGE (1997).

1 – Caractéristiques physiques

• Les eaux superficielles

La Drôme prend sa source dans le Massif du Diois (Préalpes du Sud) et se jette dans le Rhône entre Livron et Loriol (à 15 km au sud de Valence) après avoir parcouru 106,5 km. La rivière présente des tronçons assez différents : de sa source jusqu'à Saillans, c'est un cours d'eau qui traverse des massifs montagneux dans des vallées encaissées, puis de Saillans à Crest, la rivière se transforme progressivement en rivière de plaine, qui s'écoule alors jusqu'au Rhône.

La majorité de ses affluents proviennent des massifs du Vercors (notamment le Bez, la Sure, la Gervanne). La Drôme et ses affluents sont des cours d'eau de type préalpin-subméditerranéen; il en résulte une grande variabilité des débits, avec des étiages très faibles et des crues subites et violentes en cas de pluviosité importante. Ce régime est à l'origine du paysage actuel : de vastes lits majeurs et de minces filets d'eau en été.

Le bassin couvre au total une superficie d'environ 1640 km². On distingue six sous-bassins : celui de la haute Drôme (à l'amont de la confluence du Bez et de la Drôme) ; celui du Bez ; celui de la Drôme moyenne (de la confluence Drôme-Bez à la confluence Drôme- Gervanne) ; celui de la Roanne ; celui de la Gervanne ; celui de la basse Drôme (à l'aval de la confluence de la Drôme et de la Gervanne).

De nombreuses digues ont été réalisées notamment à l'aval, depuis la fin du XIX^e siècle jusque dans les années 60, pour protéger les populations contre les risques d'inondations.

• Les eaux souterraines

La majeure partie du bassin consiste en un vaste domaine sédimentaire, sans système aquifère individualisé connu.

Les ressources en eau se composent principalement :

- de réseaux karstiques, qui présentent des résurgences parfois très importantes :
 - . domaine dit « du Royans » dans la haute vallée de la Gervanne, avec la résurgence des Fontaigneux ;
 - . domaine dit « du Vercors », avec la résurgence de l' Archiane ;
- de la nappe d'accompagnement de la Drôme, dans la basse vallée (à l'ouest de Crest jusqu'à Livron-Loriol).

Les autres formations aquifères peuvent être considérées comme marginales.

• Les milieux biologiques

La Vallée de la Drôme comporte de nombreux milieux aquatiques remarquables, parmi lesquels figurent des zones humides de bas-fond, des marais, des ramières, des torrents et des défilés.

Par ailleurs, la ripisylve de la Drôme fait partie des forêts les plus diversifiées d'Europe ; certaines zones comportent des écosystèmes devenus extrêmement rares (forêts alluviales à bois dur dominées par le hêtre).

Enfin, des aménagements importants ont été réalisés à l'amont du bassin de 1863 jusqu'à la Première Guerre Mondiale, dans le cadre du programme de Restauration des Terrains de Montagne (RTM), visant à reboiser de larges zones de versants pour lutter contre les risques d'érosion (glissements de terrain) et d'inondations.

2 - Caractéristiques socio-économiques

• Population et activités

L'ensemble du bassin versant est situé dans le département de la Drôme. Sa population totale s'élève à 42 500 habitants, soit 10% de la population départementale. La disparité de densité de population est forte entre la zone de plaine, qui ne représente que 10% de la superficie du bassin versant mais regroupe 60% de la population, et la zone de montagne, qui se caractérise par une très faible densité de population, mais avec une variabilité saisonnière forte du fait de l'activité touristique estivale. Les trois pôles urbains principaux sont Livron-Loriol, Crest et Die.

Les deux activités dominantes du bassin aujourd'hui sont :

- *l'agriculture* :

. agriculture intensive, basée sur les grandes cultures, les cultures spécialisées, les productions hors-sol (volailles notamment) et l'arboriculture fruitière à l'aval ;

. agriculture extensive reposant sur l'élevage bovin et ovin, les cultures aromatiques et l'agriculture biologique à l'amont, ainsi que la viticulture (Clairette de Die) entre Saillans et Châtillon en Diois.

- *le tourisme*, avec notamment le fort développement d'un « tourisme-nature », dans la haute vallée de la Drôme.

L'essentiel de l'activité artisanale et industrielle est lié à l'agriculture, avec deux abattoirs, celui de Die (bovins, ovins) et celui de Grâne (volailles) ; une quarantaine de caves viticoles et des fromageries (dont deux industrielles). Il existe néanmoins une activité hydro-électrique non négligeable.

Par ailleurs, une importante activité d'extraction de granulats s'était développée dans les années 50 pour connaître son apogée dans les années 80 ; celle-ci a été fortement limitée depuis 1993.

• Usages de l'eau

* *Les prélèvements en eau*

- *L'irrigation*

Elle s'est considérablement développée à partir de 1970 et surtout dans les années 80, puisque les surfaces irriguées ont doublé au cours de cette période; celles-ci sont désormais relativement stables.

L'irrigation concerne les grandes cultures (maïs, tournesol, sorgho, soja...), les cultures spéciales (semences potagères, ail...), l'arboriculture (pêchers, abricotiers), ainsi que les productions hors-sol (volailles), donc l'aval.

Elle a permis une diversification importante des systèmes de production, principalement orientés vers les grandes cultures auparavant; dans le détail, on observe toutefois une (relative) spécialisation géographique locale, l'arboriculture s'étant surtout développée à proximité de la vallée du Rhône et la production de semences dans le secteur de Crest-Sud.

L'irrigation, qui concerne près de 3 000 ha, se caractérise :

- d'une part, par une prédominance des prélèvements à l'aval de Crest (75%);
- d'autre part, par une organisation préférentielle en réseaux collectifs plutôt qu'en prélèvements individuels directs¹⁹, ces réseaux étant principalement gérés par des Syndicats Intercommunaux d'Irrigation²⁰, créés au cours des années 80²¹.

Les prélèvements s'effectuent principalement dans la Drôme et dans sa nappe d'accompagnement. La diversification des productions a permis un certain étalement de l'irrigation (mars à novembre), la pointe estivale demeurant toutefois encore marquée.

- L'AEP

Les besoins en eau potable sur l'ensemble de la zone s'élèvent à environ 100 l/s et sont couverts par les différentes ressources en eau souterraines existantes.

La tendance générale des communes de la basse vallée de la Drôme est de chercher à s'affranchir de la nappe d'accompagnement pour s'approvisionner en tout ou partie à partir des réseaux karstiques (utilisation de la résurgence de Fontaigneux, notamment).

- Les autres prélèvements en eau

Ils concernent les activités industrielles (secteur agro-alimentaire et dérivations pour la production hydro-électrique).

** Les activités touristiques et de loisirs*

De nombreuses activités de loisirs sont pratiquées sur la rivière de la Drôme :

- . baignade, de juin à septembre, tout le long de la rivière
- . canoë-kayak, en forte croissance, d'avril à octobre
- . pêche, organisée par 8 APPMA ; la rivière est classée en catégorie I à partir de Sainte-Croix, dans le Diois.

On peut aussi citer trois autres activités en relation avec la rivière :

- . la chasse (gibier d'eau)
- . le camping
- . les randonnées.

¹⁹. L'irrigation gravitaire traditionnelle a quasiment disparu dans ce secteur.

²⁰. En aval de Crest, il n'existe qu'une ASA; celle-ci est située dans le secteur de Grâne et ne concerne qu'une surface irriguée limitée.

²¹. Le plus jeune est le Syndicat Intercommunal d'Irrigation de Crest-Sud, créé en 1987.

Toutes ces activités concernent surtout la haute vallée de la Drôme.

** Les extractions de granulats*

Aujourd'hui, deux lieux d'extraction de graviers subsistent en lit mineur :

- . les pièges à graviers de Beaurières et Charens, à l'amont, qui visent à limiter l'engravement de la Plaine du Lac, compte tenu du verrou hydraulique que représente le Saut du Claps ;
- . le piège à graviers de la confluence de la Drôme avec le Rhône.

3 - Caractéristiques institutionnelles et juridiques

- **Régime juridique et police des eaux**

La Drôme est classée en rivière domaniale sur sa partie aval, de sa confluence avec le Bez jusqu'à celle avec le Rhône ; il en est de même pour le Bez, depuis sa jonction avec les ruisseaux des Gâts et d'Archiane jusqu'à celle avec la Drôme. Le trajet des cours d'eau domaniaux représente au total 82 km.

La Police de l'Eau est assurée par la DDE sur la partie domaniale et par la DDAF sur la partie non domaniale.

La Police de la Pêche est aussi assurée par la DDAF.

- **Classification en zones spéciales**

Le bassin de Drôme à l'aval de Saillans est classé en « zone de répartition des eaux » (décret du 29 avril 1994).

II – Emergence du projet de SAGE de la Drôme

1 – Contexte d’émergence du projet de SAGE

- **des tensions croissantes concernant la gestion de la ressource en eau**

A partir des années 80, des tensions croissantes se font sentir dans le bassin.

** des étiages sévères dus à l’irrigation*

Le développement de l’irrigation provoque des étiages de plus en plus marqués à l’aval de la rivière. Si l’approvisionnement en eau potable n’est pas directement menacé, les déficits en eau estivaux nuisent aux milieux naturels, aux activités touristiques, et de façon générale dégradent le cadre de vie des riverains.

Ce sont les irrigants individuels qui font le plus l’objet de critiques : d’abord, parce que leurs prélèvements en eau réels sont mal connus (peu ont des compteurs, alors que tous les adhérents à des réseaux collectifs en ont un); ensuite, parce que leur absence d’organisation rend ceux-ci difficiles à contrôler et à soumettre à des règlements; de façon plus générale, l’activité réduite pour ne pas dire inexistante de l’Association Départementale des Agriculteurs en Réseau d’Irrigation Individuelle (ADARII) est vue par beaucoup comme une preuve de l’individualisme, voire de l’incivisme des irrigants individuels. Les agriculteurs en réseaux collectifs eux-mêmes soulignent volontiers qu’ils ont l’impression d’être les seuls à prendre en charge les problèmes de gestion quantitative, ne serait-ce que parce qu’ils payent l’eau.

** la dégradation physique des cours d’eau*

Des voix de plus en plus nombreuses s’élèvent pour demander une limitation des extractions de graviers. En effet, les acteurs locaux – et notamment les propriétaires de digues – constatent un déchaussement croissant des digues et des ponts qui les inquiètent, tandis que l’abaissement du lit et des nappes, qui réduit les quantités d’eau utilisables et entraîne un risque de décrochage des forages, accroît les problèmes de gestion quantitative.

** une mauvaise qualité des eaux superficielles*

Le bassin de la Drôme souffre aussi à cette époque d’une mauvaise qualité chronique de ses eaux superficielles, qui la rend fréquemment impropre à la baignade. La raison principale est l’absence quasi-générale de stations d’épurations, renforcée par les fluctuations importantes de la population du bassin (pic d’été).

** des problèmes croissants pour l’approvisionnement en eau potable*

Des tensions se font aussi sentir dans le domaine de l’AEP :

- l’eau potable du bassin est en effet de qualité insuffisante, du fait d’une pollution d’origine principalement bactérienne à l’amont (sous-équipement en stations de traitement de désinfection) et essentiellement chimique (nitrates) à l’aval (Basse Drôme et vallée de la Gervanne).

- par ailleurs, certaines communes d'aval ne disposent d'une sécurité suffisante dans ce domaine, notamment celles qui ne prélèvent que dans la nappe d'accompagnement (Livron, Allex).

· un contexte institutionnel favorable

A partir des années 80, un contexte institutionnel favorable à la prise en charge des problèmes d'eau commence à s'organiser.

* *La création de nouveaux acteurs*²²

- *le SMRD (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme), le long de la rivière (partie domaniale)*

Créé en 1980, le SMRD est un syndicat mixte né de la volonté de « mettre de l'ordre dans l'exploitation sauvage des granulats dans la rivière » (Jouve, 1991), qui regroupe à parité le Conseil Général et 20 communes qui bordent le domaine public de la Drôme et du Bez, là où s'effectuent les extractions de granulats. Ses missions portent sur l'aménagement et la mise en valeur de la rivière Drôme.

Les moyens de ce syndicat sont cependant extrêmement faibles ; les activités à caractère technique sont assurées par la DDE tandis que le secrétariat l'est par le Conseil Général.

- *deux structures d'aménagement et de développement rural :*

. *le SAVD (Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme), futur DAVD (District d'Aménagement du Val de Drôme), à l'aval*

Créé en 1980, le SAVD est un syndicat intercommunal qui regroupe 38 communes sur 4 cantons de la Drôme aval et du Roubion. Né d'un Plan d'Aménagement Rural²³, le SAVD développe progressivement diverses actions dans les domaines de l'habitat et du cadre de vie, de l'urbanisme, de l'agriculture²⁴ et de l'environnement (actions de traitement des déchets et des ordures ménagères). Ses moyens financiers et humains sont assez importants (cotisation élevée ; 9 personnes).

En 1987, le SAVD se transforme en district et devient le DAVD, qui regroupe 33 communes de la basse Drôme, de la Gervanne et du Haut-Roubion, soit environ 35 000 habitants. Le DAVD garde le même type de missions (aménagement et développement rural), avec également des actions dans le domaine du tourisme.

²². Trois autres acteurs importants sont à prendre en considération dans le bassin :

- *la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), à l'aval*

Dans les années soixante, lors de l'aménagement du Rhône, une section de la Drôme domaniale a été concédée à CNR ; la concession s'étend sur 2,5 km à partir de la confluence de la Drôme avec le Rhône. La CNR est chargée de l'entretien du lit et des berges de ce territoire.

- *l'Office National de la Forêt (ONF), à l'amont*

Cet organisme est chargé de l'entretien des travaux RTM.

- *le Parc Naturel Régional (PNR) du Vercors, à l'amont*

Le PNR du Vercors couvre une petite partie du périmètre du SAGE (18 communes au nord-est).

²³. Procédure d'incitation à l'intercommunalité autrefois promue par le Ministère de l'Agriculture.

²⁴. Mise en place de Programmes Locaux d'Installation et d'Opérations de Groupement Agricole et Forestier (OGAF).

. *le-SAD (Syndicat d'Aménagement du Diois), futur DRDD (District Rural de Développement du Diois), à l'amont*

Créé en 1980 lui aussi à partir d'un Plan d'Aménagement Rural, le SAD est un syndicat intercommunal regroupant 62 communes du Diois, soit 5 cantons concernés. Ses missions sont du même type que celles du DAVD (aménagement et développement rural), mais ses moyens financiers et humains sont moins importants (cotisation plus faible ; une seule permanente assistée d'une secrétaire à temps partiel)

Le SAD se transformera aussi en un district, le DRDD, regroupant 52 communes, soit 11 000 habitants environ.

**Le lancement d'un premier contrat de rivière (1990-1997)²⁵*

Dès 1983, des démarches sont engagées par le Conseil Général et la DDAF pour élaborer un contrat de rivière sur la Drôme, afin de répondre aux nombreuses tensions et alertes qui s'accumulent dans le bassin. Une grande partie du futur programme de travail est déjà envisagée dès cette époque : mise en place de stations d'épuration pour résoudre les problèmes de rejets dans la rivière ; contrôle des extractions de graviers ; aménagement de la rivière pour les loisirs ; création de la Réserve Naturelle des Ramières (à l'aval de Crest). La maîtrise d'ouvrage est déjà clairement identifiée : le SAVD sera la structure pilote, en association avec le SAD. Malgré l'engagement du Conseil Général, le dossier de candidature soumis à l'approbation du Ministère de l'Environnement en juin 1984 n'est pas accepté, du fait du manque de moyens financiers de celui-ci.

En 1986, le SAVD reprend l'initiative en apprenant l'existence de nouveaux types de financements (programmes locaux pour l'environnement), finançables par le Ministère de l'Environnement. Les administrations (DDAF, DDE et DRAE), l'Agence de l'Eau et le Conseil Général sont invités par le SAVD et le SAD à construire le cahier des charges des études à entreprendre. Dans le même temps, le SAVD continue sa recherche de financements et s'intéresse notamment aux Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM)²⁶. A l'automne, le Préfet, saisi par la DDASS des problèmes de dégradation des eaux de baignade dans la rivière, demande au Sous-Préfet de mettre en place un groupe de travail pour traiter cette question. Les deux initiatives se réunissent et aboutissent à la mise en place d'un groupe de travail pour l'élaboration d'un contrat de rivière en décembre 1986, qui réunit les acteurs précédents ainsi que le Conseil Régional ; ce groupe finira par être transformé en comité de rivière, à la suite de nombreuses sollicitations du Préfet par le SAVD.

C'est en 1987 que le projet de contrat de rivière prend réellement forme, avec la précision du canevas des études à mener et la confirmation de l'octroi d'un crédit PIM ; le contrat de rivière est officiellement lancé en mai 1987 lors d'une réunion rassemblant les différents maires, un chargé de mission embauché et une convention signée entre le nouveau DAVD et le SAD afin de confier au DAVD le pilotage du contrat de rivière. Le travail du chargé de mission permet de préciser le contenu des études à mener, portant sur les principaux problèmes identifiés dans la zone :

- la qualité de l'eau : réalisation d'un schéma général d'assainissement par le BCEOM, sous maîtrise d'ouvrage du DAVD ;

²⁵. Cette partie s'appuie sur le rapport de D. Jouve (1991).

²⁶. Les PIM sont des financements européens mis en place à cette époque pour compenser dans les départements du sud les effets défavorables de l'entrée de l'Espagne et de la Grèce dans le marché commun.

- la protection du patrimoine écologique : réalisation par la FRAPNA de la Drôme d'une étude sur les espaces naturels du bassin de la Drôme faisant suite au schéma piscicole, sous maîtrise d'ouvrage du DAVD également ;
- la gestion quantitative des ressources en eau : réalisation du schéma hydraulique agricole par la DDAF, sous maîtrise d'ouvrage de la DDAF et du Département de la Drôme ;
- la gestion physique des cours d'eau : réalisation d'un schéma d'aménagement des rivières de la Drôme et du Bez par la SOGREAH, sous maîtrise d'ouvrage du SMRD et pilotée par la DDE de la Drôme.

Un programme d'aménagement est conçu en 1989 sur la base des deux premières études terminées en 1988. Il bute toutefois sur les deux autres volets, du fait :

- des retards pris dans la réalisation de l'étude sur la gestion du lit et des extractions ;
- de désaccords sur le volet de la gestion quantitative de l'eau, à propos de la création de nouvelles ressources en eau : un important projet de construction d'un barrage sur le Bez, (à quelques centaines de mètres de sa confluence avec la Drôme) envisagé par la DDAF de la Drôme dans le cadre des PIM fait en effet l'objet de fortes controverses au plan local : objections des écologistes et des pêcheurs, mais aussi des populations de l'amont (Diois) qui ne voient pas d'intérêt à ce barrage destiné à alimenter l'aval alors que les inconvénients sur le plan agricole et touristique s'avèrent importants (ennoisement de plus de 100 ha et terrains en plein marnage au moment du pic de la saison touristique notamment) ; de façon générale, les populations locales sont favorables à des aménagements de plus petite dimension. Enfin, la complexité technique du projet (nécessité de prévoir des déversoirs importants pour s'assurer contre les risques de crues soudaines du Bez et de procéder tous les ans à une évacuation des volumes de terres pouvant s'accumuler dans le réservoir du fait des mouvements de la montagne de Boulc située en amont) entraîne un accroissement constant du budget prévisionnel d'investissement (augmentation de 50 à 120 millions de francs pour une capacité de 10 millions de m³), remettant ainsi fortement en cause la rentabilité initiale du projet et provoquant le retrait des collectivités territoriales (Conseil Général de la Drôme notamment).

Deux options se présentent alors :

- . soit attendre que les deux problèmes soient résolus pour réaliser un contrat de rivière portant sur l'ensemble des problèmes ;
- . soit se contenter de mettre en place un contrat de rivière partiel, sur les deux volets pour lesquels des solutions existent et sont acceptées par les acteurs locaux, en remettant à plus tard la résolution des deux autres problèmes.

Si le DAVD et l'Agence de l'Eau préfèrent un traitement complet des problèmes, ils choisissent néanmoins d'adopter une solution pragmatique et de proposer un contrat de rivières ne portant que sur l'amélioration de la qualité de l'eau et sur l'entretien des cours d'eau.

Le projet reçoit l'agrément du Comité Interministériel au plan national en juillet 1989. Pourtant, le Préfet refuse de signer ce contrat de rivière, dans lequel il souhaite voir intégré le projet d'aménagement du barrage sur le Bez. Il persiste dans cette attitude pendant toute une année, avec pour conséquences de fortes réactions locales ; il faudra l'intervention du Conseil Régional, et surtout du Ministre de l'Environnement Brice Lalonde, qui dans un courrier adressé au Préfet conteste le bien-fondé du projet de barrage du Bez et engage le représentant de l'Etat à signer sans plus tarder le contrat de rivière, pour résoudre ce conflit.

Le contrat de rivière est ainsi signé en juillet 1990 entre l'Etat, la Région, le Département, l'Agence de l'Eau, le DAVD, le SAD et le SMRD pour une durée de 7 ans. Son périmètre s'étend sur le bassin versant de la Drôme et du Haut-Roubion ; les actions envisagées portent:

- d'une part sur des travaux d'assainissement (réalisation de stations d'épuration à Die, Saillans, Crest..., avec pour objectif de permettre la baignade sur l'ensemble du cours d'eau), sous maîtrise d'ouvrages des communes ;

- d'autre part sur des travaux de restauration, d'aménagement et de mise en valeur des rivières, sous maîtrise d'ouvrage de chaque structure concernée sur son territoire.

C'est le DAVD qui est chargé de la maîtrise d'ouvrage du contrat de rivière.

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

• Initiation du projet de SAGE

Si une partie des problèmes identifiés dans la zone se trouve ainsi prise en charge par le premier contrat de rivière, deux problèmes majeurs ne sont toujours pas traités. C'est le cas:

- d'une part, de la gestion quantitative de la ressource en eau en période d'étiage, alors que s'exacerbent les conflits entre acteurs locaux à la suite des trois sécheresses successives de 1989, 1990 et 1991 lors desquelles la Drôme se retrouve asséchée entre Alex et Livron (colère des naturalistes, après un assec dans la réserve naturelle des Ramières récemment créée ; mise en place « sauvage » de pompes dans la rivière par des irrigants dont les forages ont été désamorçés qui menacent l'approvisionnement en eau potable de la ville de Crest) ;

- d'autre part, de la gestion physique des cours d'eau, alors que l'étude SOGREAH, terminée en 1990, confirme le caractère catastrophique de la situation pressenti depuis longtemps par les riverains, en mettant en évidence une incision généralisée de la rivière et de ses affluents et une fragilisation inquiétante des ouvrages hydrauliques (digues, ponts...). Ce sont clairement les importants prélèvements de graviers souvent réalisés en lit mineur, qui sont responsables de cette situation, même s'il apparaît que les travaux d'endiguement ont aussi favorisé l'incision (en empêchant la divagation de la rivière), et que ce phénomène a été aggravé par la réduction de l'érosion due aux travaux RTM (limitation des apports exogènes de matériaux).

La nécessité d'« aller plus loin » se fait donc clairement sentir, et notamment d'adopter des règles de gestion dans ces deux domaines critiques. Il est toutefois difficile de compter à l'époque sur les administrations concernées, la DDAF et la DDE s'inscrivant alors nettement à l'époque dans une logique aménagiste et de défense de leurs filières économiques respectives.

En 1991, le DAVD, appuyé par une volonté locale forte, décide alors de faire appel à la Direction de l'Eau du Ministère de l'Environnement. Celle-ci est à ce moment-là en train de préparer le texte de la future loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et de réfléchir au concept de SAGE. Il est décidé de choisir le bassin versant de la Drôme comme site pilote pour tester l'intérêt de cet outil. La DDAF, la DDE et la DDASS signent une convention instituant à titre expérimental une MISE (Mission Inter Services de l'Eau), chargée de mettre en œuvre une politique de l'eau cohérente qui prenne en compte l'ensemble des missions de l'Etat dans ce domaine et articule entre eux les différents outils disponibles.

- **Organisation de la mobilisation collective**

Dès 1992, sans attendre la constitution d'une CLE, la concertation s'amorce entre les différents acteurs locaux. Des réunions informelles sont organisées principalement entre l'administration (DDAF, DDE et DIREN) et le DAVD (président et animateur) ; un représentant de la Direction de l'Eau au départ participe aussi aux réunions au départ. Un état d'esprit nouveau se crée, grâce à l'arrivée de nouvelles personnes à la DDAF (chef de MISE) et à la DDE (création d'un poste d'ingénieur dédié aux problèmes de la rivière de la Drôme).

Le groupe de travail informel, qui préfigure le futur bureau de la CLE, se donne pour fonction de rassembler toutes les informations existantes relatives à la gestion de la ressource en eau dans le bassin versant de la Drôme et de dresser un premier état des lieux ; il se réunit fréquemment (1 fois/mois). Dans cette structure nouvelle où les rôles de chacun se définissent au fur et à mesure et où le fonctionnement est objet d'apprentissage, la question de la fonction de secrétariat, par exemple, est objet de débat entre l'administration et le DAVD, chacun souhaitant assurer celle-ci.

- **Craintes, oppositions et controverses**

Le lancement du projet de SAGE au début des années 90 marque l'aboutissement de plus de 10 ans d'efforts de la part des collectivités territoriales, et notamment du DAVD, pour que les problèmes du bassin de la Drôme soient pris en charge. Si le montage du contrat de rivière a favorisé la reconnaissance collective du problème et amorcé un travail de concertation entre les acteurs locaux, les divergences de vue entre collectivités territoriales et administrations notamment n'ont pas permis de traiter les problèmes de gestion quantitative et de gestion physique. C'est à la fois le contexte de la préparation de la loi sur l'eau et un changement de personnes à la DDAF et DDE qui permettent d'appréhender ces questions avec un œil neuf, dans un climat apaisé, et avec pour objectif de trouver des solutions.

Dans le détail toutefois, les collectivités territoriales d'amont semblent néanmoins engagées dans la démarche que celles d'aval, alors que les extractions de gravier se situent principalement à l'amont et que les collectivités territoriales d'amont sont directement concernées par ce problème, en tant qu'utilisatrices de ces matériaux pour les travaux de voirie, par exemple. Par ailleurs, à ce stade, la profession agricole n'est pas encore associée au projet.

2 – Cadrage du projet de SAGE

En 1993, le périmètre du SAGE est fixé et la CLE est créée.

- **Délimitation du périmètre**

Le périmètre du SAGE comporte l'ensemble du bassin versant de la Drôme.

Fixé par l'arrêté préfectoral du 15 octobre 1993, il regroupe 83 communes, toutes localisées en tout ou en partie dans le bassin versant de la Drôme ; la superficie couverte, qui s'élève à 1800 km², est de ce fait légèrement supérieure à celle de la superficie du bassin versant proprement dit (1640 km²).

Le périmètre ainsi défini correspond à unité socio-économique ressentie localement, la « Vallée de la Drôme », qui représente le cœur du département, même s'il existe deux ensembles bien contrastés : l'amont, montagneux et faiblement peuplé, et l'aval, en plaine, où se développe l'essentiel de l'activité économique et beaucoup plus peuplé.

· Etablissement d'une CLE fonctionnelle

** Composition de la CLE*

La CLE comporte 44 membres ; sa composition a été fixée par l'arrêté préfectoral du 28 décembre 1993.

Le collège des élus (22 membres) comporte 13 maires, les 3 présidents des structures intercommunales du bassin versant (DAVD, DRDD et SMRD), 5 conseillers généraux et 1 conseiller régional. Le préfet a ici choisi de donner un poids important au Conseil Général ; le membre titulaire de la CLE représentant du Conseil Régional est en l'occurrence la personne du DAVD impliquée dans le projet de SAGE.

Dans le collège des usagers (11 membres), la profession agricole est représentée par la Chambre d'Agriculture ; les irrigants sont spécifiquement représentés d'une part par l'Association Départementale des Agriculteurs en Réseau d'Irrigation Individuelle (ADARII), d'autre part, pour les agriculteurs adhérant à des réseaux collectifs, par le Syndicat Intercommunal d'Irrigation Alex-Montoison. Les extracteurs de graviers sont représentés par l'UNICEM Rhône-Alpes et les propriétaires de digues par l'Association Syndicale des Dignes de Loriol. Les intérêts touristiques sont représentés par le Comité Départemental du Tourisme et par le Comité Départemental du Canoë-kayak. Enfin, à côté de la Chambre de Commerce et d'Industrie, siègent la FRAPNA ainsi que les Fédérations Départementales de la Pêche et des Chasseurs.

Dans le collège des représentants de l'Etat (11 membres), a été rajoutée à côté des administrations classiques (DRIRE, DDE, DDASS, DDAF) la DJS, tandis que les services préfectoraux sont représentés, outre par le préfet, par le sous-préfet de Die et par la Direction des Collectivités Publiques et de l'Environnement. Enfin, dans ce collège, siègent l'Agence de l'Eau, le Conseil Supérieur de la Pêche, ainsi que la Compagnie Nationale du Rhône.

Notons qu'à partir de 1993, la MISE est étendue aux services de la Préfecture, à la DRIRE, à la DIREN et au Service de la Navigation.

** Présidence de la CLE*

La première réunion de la CLE se tient le 26 avril 1994.

C'est M. Jean Surret, président du DAVD et maire d'Eurre, qui est élu.

Dès cette première réunion, la CLE adopte son règlement intérieur et prend une première décision concernant la reconstruction du Seuil des Pues (cf plus loin).

** Structure porteuse*

La question du choix d'une structure porteuse se pose lors de la réunion de CLE suivante (le 29 septembre 1994), lorsque est prise la décision de créer un poste d'animateur de la CLE.

Dans un bassin marqué par un certain clivage amont / aval, et une coupure entre les collectivités territoriales d'amont et celles d'aval, c'est le SMRD, seule structure intercommunale à cheval sur l'amont et l'aval de la rivière Drôme, qui est pressentie pour devenir structure porteuse.

Le montage financier du projet de SAGE ne sera cependant validé que lors de la réunion de CLE du 24 mars 1995. Estimé à 1 million de francs pour 18 mois, le coût du projet est réparti entre l'Agence de l'Eau (40%), la Région (20%), le Ministère de l'Environnement (20%) et le SMRD (20%).

• **Polarisation du projet**

Le contexte d'émergence du projet de SAGE fait que, si celui-ci a bien pour fonction d'appréhender l'ensemble des problèmes concernant la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin, il est d'emblée polarisé vers les deux problèmes qui n'ont pas pu être traités dans le cadre du premier contrat de rivière.

Si les sécheresses consécutives de 1989, 1990, 1991 ont largement sensibilisé les acteurs locaux au problème de gestion quantitative, la forte crue d'octobre 1993, et surtout la crue catastrophique de janvier 1994, qui provoque l'effondrement du pont de Mirabel-Blacons, accroissent fortement la motivation des acteurs locaux à traiter la question de la gestion physique de la rivière. Dans ce domaine, c'est aussi le moment où la législation se durcit, puisque la loi « carrière » du 4 janvier 1993, qui sera suivi du décret du 22 septembre 1994, interdit les extractions de granulats en lit mineur (sauf nécessité d'entretien dûment justifiée²⁷); les extractions en nappe alluviale dans le lit majeur sont, elles, sévèrement réglementées (elles ne doivent pas créer de risque de déplacement du lit mineur, faire obstacle à l'écoulement des eaux superficielles ou aggraver les inondations), tandis qu les extractions de carrières de granulats sont interdites dans l'espace de mobilité du cours d'eau.

²⁷. Il s'agit dans ce cas de dragage qui doit faire l'objet d'une autorisation.

III – Modalités d’élaboration du SAGE de la Drôme

1 – Organisation de la collaboration au sein de la CLE

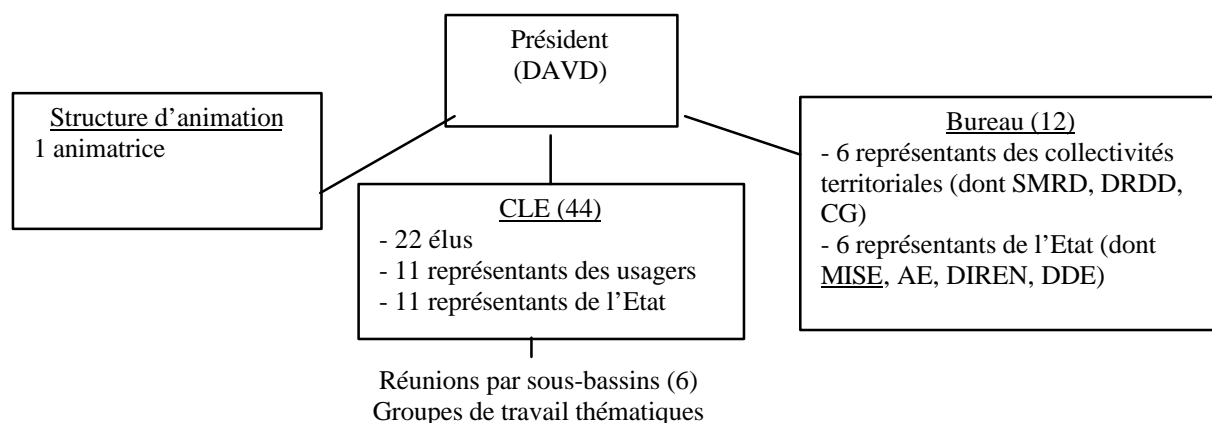
On examinera successivement :

- 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°10-1 – Organigramme de la CLE



Le pilotage de la CLE de la Drôme repose sur un bureau, qui constitue l'organe central d'animation et une structure nettement politique, orientant et contrôlant l'ensemble du travail.

Se réunissant fréquemment (tous les mois), il assure, outre la préparation des réunions de la CLE, une information réciproque entre ses membres et permet une réflexion collective sur les questions traitées dans le SAGE et la formation d'une analyse commune.

Ce bureau est composé d'une douzaine de membres, représentant à parts égales :

- les collectivités territoriales (le Conseil Régional, le Conseil Général, le SMRD, le DRDD, le président de la CLE et du DAVD) ;
- les administrations (DDAF-MISE, DDE, DIREN-SEMA, Agence de l'Eau), certaines structures ayant deux représentants.

En pratique, ce bureau a eu une configuration relativement floue, certaines personnes participant aux réunions de bureau sans en faire partie et certains membres du bureau n'y participant pas. Certains acteurs locaux ont joué un rôle prépondérant, le chef de MISE et le président de la CLE notamment. Le DRDD et la DIREN ont été peu présents au début.

Au-delà du pilotage, cette instance joue un rôle essentiel dans l'élaboration du projet de SAGE. Représentant une structure élargie par rapport au groupe informel qui s'est constitué

en 1992, le bureau se considère comme le « club des amis de la rivière » et se donne un rôle de médiation, cherchant à comprendre en profondeur les intérêts de chaque catégorie d'acteurs locaux et à rechercher des solutions susceptibles de faire l'objet d'un accord. C'est aussi lui qui élabore le cahier des charges des études.

Notons qu'un secrétariat technique, prévu au départ, n'a pas fonctionné (1 seule réunion).

- **Ressources humaines mobilisées**

- * *L'embauche tardive d'une animatrice*

Si le bureau hésite entre le recours à un bureau d'études et l'embauche d'un animateur, il opte finalement pour cette seconde solution.

Une animatrice est engagée à partir du 1^{er} juin 1995 pour une durée de un an et demi, prolongée à deux ans, afin principalement d'assurer le secrétariat technique de la CLE, la rédaction du document de SAGE et les réunions de restitution dans les sous-bassins avec le président de la CLE.

Embauchée par le SMRD, elle est physiquement localisée au DAVD, puisque le SMRD ne dispose pas de locaux.

Arrivant alors que l'élaboration du SAGE est déjà commencée depuis plus d'un an dans un contexte de fort pilotage du bureau, l'animatrice joue ici essentiellement un rôle d'appui au bureau ; c'est elle d'ailleurs qui assure aussi la tâche de secrétariat.

- * *Un recours limité à des prestataires extérieurs pour réaliser des études remplissant un rôle précis*

Il est décidé de ne recourir qu'à des études nécessaires, remplissant un rôle précis sur des points spécifiques.

Trois études sont lancées:

- l'importante étude dite « Bravard », portée par le SMRD, qui jouera un rôle stratégique dans le traitement du problème de la gestion physique des cours d'eau (lit et berges) : il s'agit d'une expertise confiée à une équipe de scientifiques de grande renommée ;
- une étude sur les systèmes karstiques de la Gervanne, portée par le SMRD, visant à compléter des études conduites par le BRGM en 1992-1993 ;
- enfin, l'étude « Michelot », visant à dresser un inventaire des sites naturels, pilotée et intégralement financée par l'Agence de l'Eau, car cette étude n'est pas jugée prioritaire par la CLE.

- * *Un appui important des administrations et de l'Agence de l'Eau*

Le projet de SAGE bénéficie fortement de l'aide des administrations et de l'Agence de l'Eau :

- très forte implication du chef de MISE au côté du président de la CLE (c'est en particulier la MISE qui assurera le secrétariat technique jusqu'à l'arrivée de l'animatrice, et qui pilotera des groupes de travail avec la profession agricole pour traiter les problèmes de gestion quantitative) ;

- étude technique menée par la DIREN pour évaluer le déficit en eau et les besoins quantitatifs ;
- financement de l'étude « Michelot » par l'Agence de l'Eau, qui assurera aussi la rédaction du chapitre concernant cette question dans le document de SAGE ;
- bonne implication de la DDE (ingénieur chargé de la rivière).

- **La participation générale**

Globalement, ce projet de SAGE a reposé sur une participation importante, grâce à un système de pilotage collectif très actif et à des formes de participation poussées à l'élaboration du SAGE (réunions de sous-bassins qui se sont tenues à trois reprises, notamment).

Les réunions de CLE ont fait l'objet d'une bonne participation, à l'exception toutefois des conseillers généraux ; plusieurs acteurs locaux considèrent cependant que la CLE comportait trop de conseillers généraux par rapport à des élus locaux plus concernés par les problèmes du bassin versant.

2 – Cadrage du SAGE

• Démarche de travail

La démarche de travail a été mise au point par le bureau.

Elle s'est appuyée principalement sur :

- une philosophie générale : protéger et aménager la ressource vis-à-vis de l'enjeu d'un tourisme durable (pas de gros aménagements ; intégration des préoccupations environnementales avec celles de développement local) ;
- l'état des lieux réalisé par le groupe de travail informel ;
- une logique de travail thématique, avec une attention particulière apportée aux deux questions les plus problématiques, celle de la gestion quantitative et celle de la gestion physique ;
- des réunions publiques par secteur, selon un découpage correspondant à une réalité physique (sous-bassin), mais se superposant aussi plus ou moins à la réalité cantonale (6 sous-bassins ont été définis) ;
- un pilotage spécifique de chaque thème (place de études, organisation de la concertation...), conçu de manière à résoudre les conflits et à trouver des solutions faisant l'objet d'un accord.

Le schéma suivant récapitule la démarche adoptée.

Schéma N°10-2 – Démarche d'élaboration du SAGE de la Drôme

Préparation de l'état des lieux (groupe informel)	Etat des lieux général		Orientations, objectifs et moyens d'actions par thème			Rédaction du document de SAGE		
	Document de synthèse (sauf thème n°2)	Thème n°1 : Gestion quantitative de la ressource en eau		Document de synthèse (généralités + thèmes n°1 et n°2)	Fin du document de synthèse (thèmes n°4 à 6)		Réunions par sous bassins (6)	
Réunions par sous bassins (6)		Orientations et objectifs	Stratégies et moyens d'action : - 2 études (BE et DIREN) - réunions avec profession agricole					
Fin doc. synthèse (n°2)	Thème n°2 : Gestion physique des cours d'eau		Thèmes n°1 et n°2					
	Etude (CNRS)	Réunions par sous bassins (6)						Objectifs et moyens d'action
	Thème n°3 : Qualité des eaux							
	Thème n°4 : Risques d'inondation et d'érosion							
	Thème n°5 : Milieux aquatiques remarquables							
	1 étude (BE)							
	Thème n°6 : Tourisme et les loisirs.							
	↑	↑		↑	↑	↑	↑	
	CLE	CLE		CLE	CLE	CLE	CLE	
							d'approbation	

• Les différentes phases d'élaboration du SAGE

L'élaboration du SAGE se déroule du printemps 1994 au printemps 1997, mais se concentre principalement en 1995-1996.

Un premier document de synthèse est réalisé qui dresse un état des lieux de la situation. Ce document s'appuie en grande partie sur les informations rassemblées par le groupe de travail informel, avant la création de la CLE. L'état des lieux est d'ailleurs validé dès la deuxième

réunion de CLE du 29 septembre 1994, à l'exception du chapitre concernant la gestion physique qui ne le sera qu'à la réunion de CLE suivante (24 mars 1995).

Six thèmes de travail sont retenus. Chacun des deux thèmes les plus problématiques est ensuite conduit séparément, de manière différente et en suivant son propre rythme (cf plus loin), les autres thèmes étant traités de manière plus rapide et collective, en parallèle.

Le document de SAGE comporte 5 chapitres :

1 – un préambule (16 p) définissant ce qu'est un SAGE et décrivant la manière dont a été élaboré le SAGE de la Drôme ;

2 – un état des lieux (37 p) présenté en 10 items – les acteurs, les eaux souterraines, les eaux superficielles, les milieux remarquables, les forêts, l'eau et les collectivités, l'eau et l'agriculture, l'eau et les industries, les extractions de granulats, le tourisme et les loisirs – et complété par une synthèse ;

3 – les orientations du SAGE Drôme (9 p)

4 – des fiches thématiques (62 p.), présentant pour chacun des 6 thèmes retenus un diagnostic, les outils réglementaires, les préconisations du SDAGE, et les outils prévus par le SAGE (en précisant les objectifs à atteindre, les moyens et/ou actions envisagés, la mise en œuvre et le suivi

5 – la mise en œuvre et le suivi (12 p).

6 – une bibliographie et un dossier cartographique.

• Le choix des questions traitées

Dans un souci de traiter de façon globale la gestion de la ressource en eau dans le bassin versant de la Drôme, six thèmes de travail sont retenus :

- . la gestion quantitative de la ressource en eau
- . la gestion physique de la rivière (granulats, végétation, berges et ouvrages)
- . la qualité des eaux superficielles et souterraines ; l'AEP
- . les milieux naturels
- . les risques d'inondation et d'érosion
- . le tourisme et les loisirs.

Ce sont toutefois les deux premiers thèmes qui font le plus l'objet d'attention.

* *La gestion physique du cours d'eau*

Pour traiter ce thème, le bureau décide de faire appel à une équipe prestigieuse de géomorphologues du CNRS basée à Lyon, afin de poursuivre et d'approfondir l'expertise réalisée précédemment (étude SOGREAH). L'enjeu est avant tout de parvenir à convaincre les élus d'amont d'instaurer de nouveaux modes de gestion de la rivière : en effet, d'une part, les collectivités locales de l'amont ont l'habitude de prélever des graviers pour leurs besoins, d'autre part, dans une région marquée par la réalisation des grands travaux de Restauration des Terrains de Montagne (RTM) visant à limiter l'érosion, l'idée de l'existence d'un déficit sédimentaire est difficile à faire accepter.

Cette nouvelle expertise, qui se déroule au printemps 1995, confirme les résultats de l'expertise précédente, propose une analyse prospective comparant la poursuite de la tendance actuelle (augmentation de l'incision) avec la reconquête d'un paysage basé sur une rivière divagante, et effectue plusieurs recommandations qui se présentent comme un dispositif de

gestion global, articulant gestion du transit des matériaux et gestion de la végétation (ripisylve et embâcles). En matière de gestion du transit des matériaux, à côté d'actions visant à favoriser le transit des matériaux dans le cours d'eau de zones excédentaires vers des zones déficitaires, apparaît aussi l'idée de tenter des actions de recharge sédimentaire en provoquant un phénomène d'érosion (dans les zones montagneuses de l'amont notamment), donc d'inverser le mode d'action recherché dans les travaux RTM.

Ces conclusions sont discutées au sein de la CLE (le 19 octobre 1995), puis au sein des six sous-bassins dans le cadre de réunions publiques (au cours du premier trimestre 1996), et conduisent à proposer des objectifs et un programme d'actions dans le sens souhaité initialement par le bureau ; ceux-ci seront validés par la CLE (le 27 juin 1996) et figureront dans le document de SAGE, après avoir été examinés par la CLE (le 8 novembre 1996).

Ce programme comporte :

- des actions visant à restaurer la configuration physique des cours d'eau, reprenant largement les recommandations de l'expertise scientifique ;
- la mise en place d'un système de gestion, reposant notamment sur la coordination d'actions menées localement et sur une programmation pluri-annuelle des travaux ; pour cela, il est envisagé en certains endroits de réactiver ou de créer des structures de coopération intercommunales (ASA).

** La gestion quantitative de la ressource*

Si la profession agricole est peu impliquée au départ dans le projet de SAGE, elle le devient beaucoup plus après 1995 ; une étape marquante en ce sens est l'élection du président de la Chambre d'Agriculture comme vice-président du DAVD en 1995. Le chef de MISE et le président de la CLE jouent un rôle très important dans cette implication de la profession agricole.

Des réunions par sous-bassins sont tout d'abord organisées au premier semestre 1995 pour faire reconnaître collectivement et publiquement la nécessité de trouver des solutions au problème des étiages sévères de la Drôme. De grandes orientations et des objectifs à atteindre sont ensuite fixés (réunion de CLE du 28 septembre 1995). Puis des réunions, animées principalement par le président de la CLE et le chef de MISE, sont organisées avec la profession agricole (syndicats d'irrigants et président de la Chambre d'Agriculture surtout) pour trouver des solutions faisant l'objet d'un accord. Les options retenues seront validées par la CLE le 23 mai 1996 et la partie du document de SAGE concernant cette question sera examinée le 8 novembre 1996.

Les réflexions s'appuient sur une étude de la DIREN, qui montre que sur 24 années (de 1971 à 1994), la ressource en eau est déficitaire trois années sur quatre en période estivale (mois d'août notamment). Cette étude présente l'intérêt de quantifier le déficit (entre 0 et 2 millions de m³ deux années sur quatre ; entre 2 et 9 millions de m³ une année sur quatre), donc d'évaluer les efforts à fournir et de définir des priorités.

Ainsi, si un apport d'eau supplémentaire de 9 millions de m³ est nécessaire pour que le débit objectif soit atteint, avec 2 millions de m³, cette valeur peut encore être respectée trois années sur quatre. Aussi, la CLE se fixe-t-elle comme objectif :

- dans un premier temps (sur un horizon de 5 ans), de « trouver » 2 millions de m³ d'eau supplémentaires, de manière à annuler le déficit deux années sur quatre et de mettre en

place des mesures de gestion de crise, pour traiter la situation lorsque le déficit est plus marqué ;

- à terme, d'éviter toute situation de déficit.

Pour cela, trois types de mesures sont définis :

- le gel de l'irrigation, à la hauteur de la situation de 1995 (surfaces irriguées et débits de pompage) ;

- la création de nouveaux aménagements hydrauliques. En particulier, à court terme, deux solutions sont envisagées : le stockage de l'eau dans des retenues collinaires (site des Trois Vernes²⁸, avec 700 000 m³) ; le maillage des réseaux collectifs d'irrigation de la vallée de la Drôme²⁹ avec le canal de la Bourne (création d'une réserve tampon d'environ 800 000 m³ au lieu-dit des Juanons). En outre, le SAGE prévoit de prospecter deux autres types de solutions : l'adduction de l'eau du Rhône aux stations de pompage d'irrigation de la vallée de la Drôme ; l'exploitation des réserves en eau du karst de la Gervanne.

- la définition de mesures de gestion de crise, reposant sur une restriction progressive des prélèvements, en fonction de la sévérité de l'étiage de la Drôme, prenant la forme de tours d'eau. Pour les irrigants en réseau collectif, la mobilisation des retenues d'eau peut suffire à éviter les restrictions ; par ailleurs, les irrigants individuels sont conduits à s'organiser par secteur pour définir des tours d'eau qui soient agréés par l'administration. En cas d'accentuation de la crise, c'est un « comité sécheresse », présidé par le Préfet et composés d'élus, de représentants de la profession agricole et des irrigants, de la Fédération de la Pêche, de la Fédération Rhône Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) et de représentants de l'Etat, qui doit fixer les règles à appliquer.

Enfin, pour permettre la mise en œuvre et le suivi de ces mesures, le S.A.G.E préconise la mise en place d'un observatoire, qui permette de mieux connaître les quantités en eau consommées par les irrigants et l'évolution de l'état de la ressource dans le temps.

²⁸. Cette retenue concerne les communes de Divajeu, La Répara-Auriples et Soyans.

²⁹. Il s'agit des réseaux d'irrigation de Crest-Eurre-Vaunaveys et d'Allex-Montoison.

3 – Modalités de construction d'un nouvel ordre négocié

• la définition d'enjeux communs

Le SAGE de la Drôme repose fondamentalement sur un enjeu intégrateur, qui ressort dans ses orientations, et qui repose sur la reconnaissance collective de « l'atout essentiel pour le développement économique du territoire » que constituent « la beauté du paysage et la diversité des milieux » de la vallée de la Drôme. Dans ces conditions, il existe un accord pour que les enjeux de développement économique s'hybrident avec les enjeux de préservation de la ressource en eau.

Si on retrouve ici le rôle-moteur des collectivités territoriales dans ce projet de SAGE, certains acteurs font cependant valoir que ce sont surtout les valeurs du DAVD (modèle de développement local fondé sur un « tourisme » durable) qui se sont imposées, sans être réellement débattues.

• la place de la concertation

Ce projet de SAGE a reposé sur une concertation importante, qui a eu lieu dans quatre types de lieux :

- le bureau, qui a joué un rôle essentiel pour commencer à rapprocher des points de vue et pour tester des idées ;
- la CLE, qui a été un véritable lieu d'échanges et de décision (et pas seulement une « chambre d'enregistrement » de décisions prises ailleurs) ;
- les réunions publiques de sous-bassins, animées par une délégation du bureau (président de la CLE, chef de MISE, DDE, Agence de l'Eau et animatrice notamment) et avec la participation du président de la Fédération départementale de pêche ;
- les réunions avec la profession agricole, pour traiter le problème de la gestion quantitative.

Notons qu'il n'y a toutefois pas eu réellement de débat (ni d'ailleurs grande réflexion) sur le dispositif de suivi du SAGE à mettre place ; celui-ci a fait l'objet d'un dernier chapitre du document de SAGE (5) rédigé dans la précipitation, avant la validation finale.

• la place de la négociation

Chacune des deux grandes problématiques du projet de SAGE a été conduite comme une négociation, reposant sur des stratégies différentes :

- *en ce qui concerne la gestion physique du cours d'eau*, la stratégie retenue a été de s'appuyer sur la légitimité de la connaissance scientifique pour démontrer la gravité d'une situation et convaincre les acteurs locaux d'adopter de nouveaux modes de gestion. Le travail d'expertise a pour cela été soigneusement préparé (choix d'une équipe renommée, dont le responsable est de surcroît originaire de la Drôme ; précision du cahier des charges). La mise en discussion a été en quelque sorte théâtralisée, avec un élargissement progressif des scènes de délibération (discussion en CLE d'abord, puis dans des réunions décentralisées), ainsi qu'une présentation du travail, jouant sur le double registre d'un diagnostic actuel et d'une réflexion prospective pour accentuer la prise de conscience des risques engendrés par la poursuite de la tendance actuelle. Enfin, après validation, les solutions retenues ont été intégrées dans les préconisations du SAGE.

- *en ce qui concerne la gestion quantitative de la ressource en eau*, c'est une stratégie inverse qui a été choisie : réunions publiques d'abord pour que la profession agricole prenne conscience des attentes des autres acteurs locaux et accepte de revoir ses pratiques ; puis, appui sur une étude technique permettant de quantifier le déficit, mais aussi d'apprécier sa variabilité dans le temps, et donc de choisir des objectifs permettant à la fois d'améliorer la gestion de la ressource, sans être trop ambitieux ; enfin, travail resserré avec la profession agricole pour trouver des solutions, qui puissent faire l'objet d'un accord. La recherche de ces solutions a fait l'objet d'une négociation de type « donnant-donnant », puisqu'il a été envisagé à la fois de créer de nouveaux aménagements hydrauliques, susceptibles de permettre la viabilité de l'irrigation, mais aussi de bloquer le développement de cette pratique et de mettre en place des mesures de restriction des prélèvements en cas de crise. Par ailleurs, de manière habile, les deux projets d'aménagements hydrauliques retenus en priorité correspondent à des projets qui existaient déjà à un stade plus ou moins avancé et qui bénéficiaient du soutien de Syndicats Intercommunaux d'Irrigation ; la nouveauté a seulement consisté à mieux mettre en cohérence ces projets avec les objectifs fixés (augmentation de la capacité initiale prévue pour la retenue des Trois Vernes dans le premier cas ; modification du système de maillage et choix du site dans le second cas). Enfin, pour la première fois, les irrigants individuels sont aussi concernés par les mesures.

• **la prise de décision**

La construction progressive d'un accord a reposé sur des validations du travail par la CLE, en des moments-clés, correspondant :

- soit à une étape dans la planification d'ensemble (validation de l'état des lieux en deux fois, sans le chapitre relatif à la gestion physique du cours d'eau, puis avec celui-ci) ;
- soit à l'avancement dans le traitement d'un problème particulier : validation de l'état des lieux, puis des objectifs, puis des options retenues, et enfin du chapitre du SAGE pour la gestion quantitative ; validation de l'état de lieux, puis des objectifs et des moyens envisagés, et enfin du chapitre du SAGE pour la gestion physique.

Les décisions prises par la CLE l'ont toujours été avec une majorité écrasante.

Le document final a été approuvé à l'unanimité, sauf une abstention de la part de la FRAPNA qui aurait souhaité que le SAGE aille plus loin dans le traitement des problèmes.

• **la légitimation et l'intégration dans un cadre institutionnel**

* *Degré d'ouverture de la CLE*

Ce projet de SAGE a reposé sur un réel souci d'ouverture. Outre le mode d'élaboration du SAGE retenu (système de pilotage collectif et réunions de sous-bassins notamment), plusieurs actions ont été menées en terme de communication :

- mise en place rapide d'un bulletin d'informations (« Info-SAGE »), puisque le premier numéro paraît dès septembre 1994. Adressé aux membres de la CLE et aux élus au départ, il est communiqué, dès le second numéro, à tous les acteurs locaux concernés par la gestion de la ressource en eau, recensés dans le bassin versant (élus, administrations, usagers professionnels, associations) ; ce bulletin a toutefois peu paru ;
- réalisation d'un film : un film sur le SAGE a été réalisé de 1996 à 1998, à l'initiative d'un producteur indépendant, qui a proposé au DAVD ce projet en demandant à la collectivité

locale de l'aider à obtenir des subventions et à le mettre en relation avec différents acteurs locaux. Ce projet a bénéficié d'un cofinancement entre l'Etat, la Région et l'Agence de l'Eau. Terminé en 1998, il sera diffusé cette année-là par FR3, puis sera ensuite utilisé comme support dans divers types de réunions de sensibilisation.

Il convient toutefois de souligner que le caractère pilote de ce projet de SAGE a accentué cette dimension de communication, la CLE étant fortement sollicitée pour présenter son travail.

Notons que la « Maison des Ramières » aménagée dans le cadre du premier contrat de rivière constitue aussi un lieu d'information sur les milieux aquatiques. Si elle est au départ gérée par le conservatoire de la Réserve Naturelle au départ, elle le sera ultérieurement par le DAVD, accroissant ainsi les relations avec le projet de SAGE.

** Intégration de la CLE dans les structures locales*

La CLE a rapidement été intégrée dans les structures locales : ainsi, le suivi du premier contrat de rivière signé en 1990 s'est de fait effectué dans le cadre du projet d'élaboration de SAGE et la « Commission Rivière » s'est très peu réunie ; le fait que le maître d'ouvrage de ce contrat de rivière (le DAVD) soit lui-même très impliqué dans le projet de SAGE a certainement joué en ce sens. De manière générale, il existe une certaine « hybridation » entre CLE et DAVD.

Cette forte intégration de la CLE dans les structures locales a permis que des travaux puissent être décidées par la CLE, dès son installation :

- reconstruction du seuil des Pues (décision de la CLE du 26 avril 1994) : il s'agit d'un ouvrage de calage du fond du lit de la Drôme aval, complètement détruit du fait de l'incision de la rivière, mais qui s'avère capital pour bloquer, au moins localement, le phénomène d'enfoncement du lit de la rivière ;

- la démolition du barrage de Saillans (décision de la CLE du 24 mars 1995) : ce barrage était devenu dangereux pour les usages de la pêche et du canoë-kayak et sa réfection aurait été trop coûteuse.

** Articulation du SAGE avec les autres projets de développement local*

Le rôle central du DAVD dans le développement local du bassin à l'aval et dans le projet de SAGE fait :

- d'une part, que les solutions envisagées dans le SAGE tiennent plus facilement compte des projets existant localement (projets d'aménagements hydrauliques, par exemple) ;

- d'autre part, qu'il existe un souci plus fort de recherche de connexions des actions envisagées avec des actions publiques susceptibles de fournir des aides financières pour un changement de pratiques (ainsi, les acteurs locaux ont rapidement eu l'idée de coupler la mise en œuvre du SAGE avec la mise en place d'un CTE en ce qui concerne la gestion quantitative par exemple).

Conclusion :

Le projet de SAGE de la Drôme naît dans le double contexte de la mise en place antérieure d'un contrat de rivière, qui permet d'amorcer la concertation entre les acteurs locaux (entre les collectivités d'amont et celles d'aval, notamment) et de la création d'une nouvelle loi (loi sur l'eau de 1992) qui fournit une nouvelle impulsion et permet de prendre en charge les deux problèmes qui n'avaient pu être traités jusqu'alors : la dégradation physique importante du cours d'eau, consécutive à des extractions de graviers excessives, et les étiages sévères de la rivière, dus au fort développement de l'irrigation.

Choisi comme site-pilote pour tester l'idée de SAGE, le bassin versant de la Drôme fait l'objet d'une expérience particulièrement innovante, sans pouvoir se prévaloir d'aucune référence extérieure. Néanmoins, une démarche de travail claire est adoptée dès le début, qui repose sur une philosophie générale visant à intégrer développement local et préoccupations environnementales, sur la volonté d'aboutir dans le traitement des deux problèmes-clés du bassin, et sur le souci de travailler dans la concertation (réunions fréquentes de CLE, réunions publiques par sous-bassin, notamment).

Le bureau remplit un rôle-clé de pilotage étroit du travail et d'animation, avec notamment une très forte implication du chef de MISE au côté du président de la CLE.

Chaque grande problématique est conduite comme une négociation, en suivant des stratégies différentes, mais reposant sur le même souci d'obtenir une adhésion large des acteurs locaux.

La réussite du projet repose sans doute sur la forte implication du DAVD, - structure motrice dans la mise en place du contrat de rivière, comme dans l'émergence du projet de SAGE -, dans le développement local (crédibilité dans son aptitude à défendre les intérêts des acteurs locaux et pas seulement les intérêts environnementaux). Il importe toutefois de noter que le DAVD est une structure d'aval, qui ne bénéficie pas de la même reconnaissance à l'amont. Il s'agit là sans doute d'une limite de ce SAGE, avant tout porté par les acteurs d'aval, et qui n'a jamais réussi réellement à mobiliser les acteurs d'amont.

Enfin, l'absence de réflexion sur le dispositif de mise en œuvre et de suivi du SAGE lors de l'élaboration de celui-ci reporte sur la phase suivante une partie des difficultés et la nécessité sans doute de conduire de nouvelles négociations.

Bibliographie

Allain S., 1999 – La Vallée de la Drôme. In 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.

Bravard J.-P., Landon N., Piégay H., 1995 – Compte-rendu de la mission d'expertise réalisée sur la Drôme au cours du printemps 1995. Vol. 1 : propositions pour une gestion physique équilibrée du lit de la Drôme. SMRD, CLE.

Jouve D., 1991 – Administration et Nature : l'aménagement de la rivière Drôme. Institut d'Urbanisme de Grenoble, septembre 1991, 139 p.

SAGE Drôme (adopté le 30 décembre 1997)

Personnes rencontrées

M. G. Delarbre – Technicien rivière au Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD) et au District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD)
 M. F. Dols – DIREN de Rhône-Alpes
 M. D. Jouve – Directeur du District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD)
 M. J. Julien – Président de la Chambre d'Agriculture de la Drôme, vice-président du DAVD
 M. Ph. Rogier – Chef de la MISE jusqu'à juillet 1998 (DDAF de la Drôme)
 Mme N. Saur – Agence de l'Eau de RMC
 M. J. Serret – Président de la CLE, président du District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD), maire d'Eurre.

Le SAGE de la Drôme

Caractéristiques générales du bassin versant

Caractéristiques physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Bassin versant de la Drôme (1640 km² selon les limites physique, étendu à 1800 km² dans le périmètre) • 6 sous-bassins • Nappes principales : réseaux karstiques + nappe d'accompagnement
Caractéristiques socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> • 83 communes – 1 département (Drôme) – 1 région (Rhône-Alpes) • une zone montagneuse étendue, mais faiblement peuplée / une zone de plaine limitée (10% de la superficie), mais très peuplée (60% de la population)
Contexte institutionnel et juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Police de l'eau : DDE (partie domaniale) + DDAF (partie non domaniale) • Classification en « zone de répartition des eaux »
Usages de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Prélèvements en eau principaux: <ul style="list-style-type: none"> - irrigation (près de 3000 ha) : réseaux collectifs + prélèvements individuels directs - AEP • Activités touristiques et de loisirs (baignade, pêche, canoë-kayak) • Forte activité d'extraction de granulats dans le passé

Emergence du projet de SAGE

Dates	Actions
• 1991	Bassin de la Drôme retenu comme site-pilote pour tester l'idée de SAGE, à l'initiative du District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD)
• 1992	Mise en place d'un groupe de travail informel (collectivités locales, administrations)
• 15 octobre 1993 (arrêté)	Délimitation du périmètre
• 28 décembre 1993 (arrêté)	Composition de la CLE (44 membres)
• 26 avril 1994	Réunion d'installation de la CLE : <ul style="list-style-type: none"> - élection du Président de la CLE - adoption du règlement intérieur - avis favorable de la CLE au sujet de la reconstruction du Seuil des Pues

Elaboration du projet de SAGE (de l'automne 1994 à fin 1997) - d'après SAGE de la Drôme (1997)

29 septembre 1994	Réunion de la CLE - validation de l'état des lieux, sauf le chapitre concernant l'extraction de graviers - décision de création d'un poste d'animateur de la CLE - problème du choix d'une structure porteuse : Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD) pressenti pour jouer ce rôle
Septembre 1994	Diffusion du premier bulletin d'information de la CLE : « Info-SAGE » aux maires et aux membres de la CLE
1 ^{er} semestre 1995	Réunions par sous-bassins Présentation et discussion de l'état des lieux et des premières réflexions sur la gestion quantitative de l'eau
24 mars 1995	Réunion de la CLE - validation du chapitre concernant l'extraction de graviers dans l'état des lieux - lancement de la réflexion pour la gestion quantitative de la ressource en eau et la gestion physique des cours d'eau - validation du montage financier du projet de SAGE - avis favorable de la CLE au sujet de la démolition du barrage de Saillans
Avril 1995	Lancement de l'expertise « Bravard » qui constituera la base de réflexion sur la gestion physique des cours d'eau
1 ^{er} juin 1995	Embauche de l'animatrice
28 septembre 1995	Réunion de la CLE Définition d'objectifs pour une meilleure gestion quantitative de la ressource en eau
19 octobre 1995	Réunion de la CLE Restitution de l'expertise « Bravard » et propositions pour une gestion physique équilibrée des cours d'eau
Décembre 1995	Diffusion du second bulletin d'information de la CLE : « Info-SAGE » aux élus, administrations, professionnels et associations recensés
1 ^{er} trimestre 1996	Réunions par sous-bassins Présentation et discussion de l'expertise « Bravard »
4 avril 1996	Réunion de la CLE : Rapport d'activités et bilan de l'avancement des travaux de la CLE
23 mai 1996	Réunion de la CLE Examen des stratégies pour la gestion quantitative de la ressource en eau dans le Val de Drôme
27 juin 1996	Réunion de la CLE Validation des objectifs et des moyens pour la gestion physique des cours d'eau
8 novembre 1996	Réunion de la CLE Présentation générale du document de SAGE et validation des fiches thématiques « Ressource en Eau » et « Lit et berges (gestion physique) »
20 décembre 1996	Réunion de la CLE Validation du document de SAGE à présenter et à discuter dans les 6 sous-bassins
Janvier-février 1997	Réunions par sous-bassins Présentation et discussion du document de SAGE
7 mars 1997	Réunion de la CLE Approbation du projet de SAGE et lancement de la procédure de validation finale
30 décembre 1997	Approbation du SAGE (arrêté préfectoral)

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	p. 2
Introduction générale	p. 3
Cas N°6 – SAGE de la Boutonne	pp. 4-33
Cas N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	pp. 34-58
Cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l’Ain	pp. 59-92
Cas N°9 – SAGE de la Largue	pp. 93-115
Cas N°10 – SAGE de la Drôme	pp. 116-141
<i>Table des matières</i>	p. 142