

# 1) UNE POLITIQUE DE GESTION LOCALE DEVELOPPEE, RENFORCEE ET PERENNISEE : CONDITION PREMIERE DE LA REUSSITE DE LA DIRECTIVE ?

## La question importante en quelques points

- Des objectifs environnementaux ne pouvant être atteints que par l'action et la concertation au plus proche du terrain.
- Une riche expérience de la gestion locale sur l'ensemble du bassin, permettant de tirer des enseignements sur les structures de gestion et les outils (SAGE et politiques contractuelles).
- Des structures existantes mais dont la pérennité n'est pas garantie et qu'il convient donc de conforter, en prenant en compte l'extension de leurs champs d'action.
- Des territoires et des milieux encore "orphelins" sur lesquels il est impératif de susciter et d'appuyer des initiatives.
- Une dynamique de réseaux (domaine de l'eau et hors domaine de l'eau) à poursuivre et dynamiser pour mutualiser les expériences et servir de force de proposition.

## Une politique efficace de restauration des milieux et de gestion de la ressource doit impérativement s'appuyer sur une échelle locale, adaptée aux spécificités de la gestion de l'eau

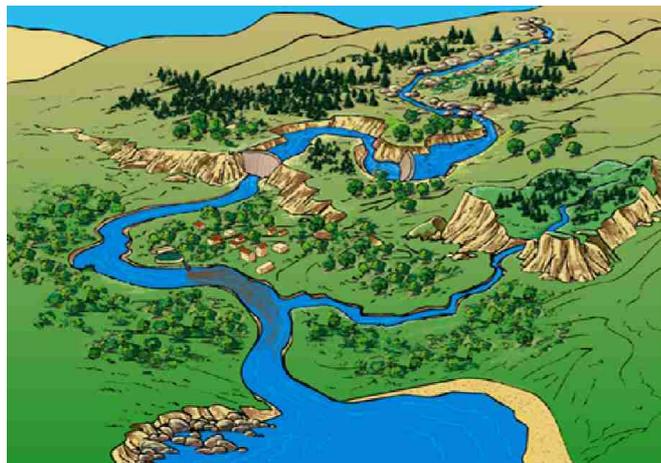
Le principe général de la mise en œuvre de politiques territoriales adaptées, sur le plan géographique (travailler sur le bassin versant du milieu aquatique concerné, le bassin d'alimentation de l'aquifère...), sur le plan technique (prendre en compte la complexité et la diversité des sujets liés à l'eau) et sur le plan organisationnel (mettre autour de la table la diversité des acteurs concernés) est acquis depuis de longues années maintenant.

Ainsi, la reconquête pérenne de certains milieux et les avancées effectives d'objectifs du premier SDAGE adopté en 1996 sont notamment liées aux dynamiques de gestion locale développées à l'échelle des bassins versants et entités hydrographiques cohérentes. Les structures et les outils de gestion locale (SAGE, contrats...) ont permis, sur une large partie du bassin, et depuis de nombreuses années maintenant, d'asseoir la politique de l'eau sur le terrain.

De la même façon, et dans la perspective de la révision du SDAGE en 2008, le Comité de Bassin ne peut prétendre définir des objectifs réalistes et appropriés par les acteurs sans les associer dès l'origine à l'élaboration de ce projet commun. Ainsi, sur le district Rhône et côtiers méditerranéens, l'expertise locale menée dans le cadre des travaux d'état des lieux de la directive a pu être conduite avec succès en large partie grâce à ces structures de gestion en place. Le choix délibéré du Comité de Bassin de co-construction de l'état des lieux s'appuyait sur cette capacité de tous les acteurs à relayer et démultiplier la démarche que ce soit dans le cadre d'approches géographiques ou plus thématiques.

Aujourd'hui, pour aller plus loin, avec cette nouvelle ambition pour la préservation et la reconquête des milieux, il est impératif de se poser la question de la pérennité de ces politiques locales qui constitueront l'un des piliers du dispositif.

Atteindre le bon état sur une masse d'eau implique de gérer son bassin d'alimentation, implique aussi de la gérer plus globalement avec les autres masses d'eau qui lui sont directement liées : la bonne échelle de travail n'est pas directement celle de la masse d'eau mais bien celle du bassin versant auquel elle appartient.



## Une situation déjà très favorable sur le district mais...

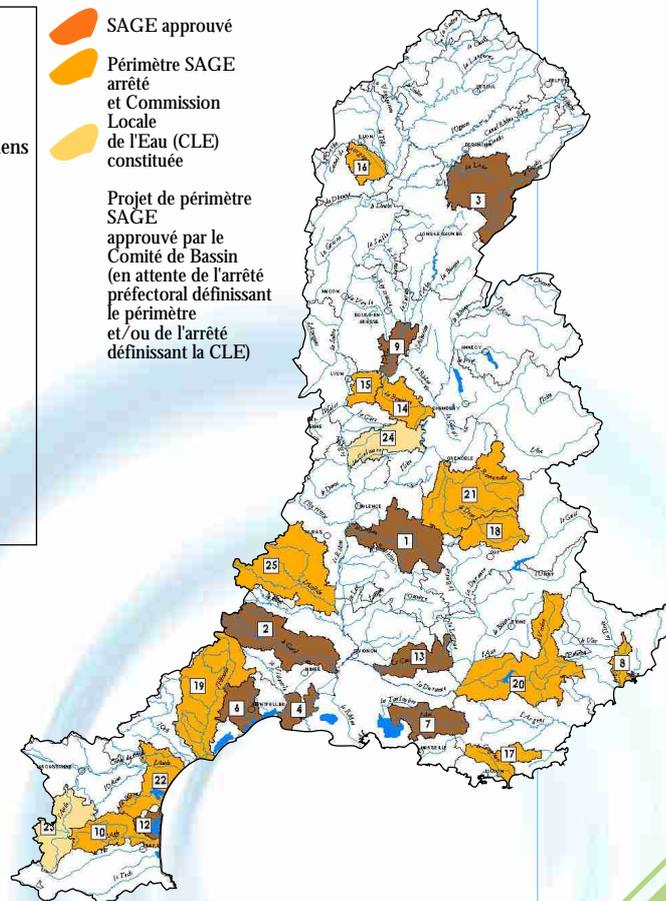
Les deux cartes de la page suivante rendent compte de la dynamique de la gestion locale de l'eau sur le district :

- avec les commissions locales de l'eau pour les SAGE et les comités de rivières, de baie... pour les contrats de milieu, des lieux de concertation formalisés existent sur ces territoires ;
- en parallèle, et de façon presque systématique, sont également en place des structures locales de gestion des milieux adaptées à ces territoires qui bénéficient le plus souvent de chargés de mission conduisant l'animation des démarches.

Etat d'avancement des SAGE  
2005

N°	nom
1	Drôme
2	Gardons
3	Haut-Doubs - Haute-Loue
4	Camargue Gardoise
5	Etang de Biguglia
6	Lez Mosson Etangs Palavasiens
7	Arc Provençal
8	Basse Vallée du Var
9	Basse Vallée de l'Ain
10	Agly
12	Etang Salse-Leucate
13	Calavon
14	Bourbre
15	Nappe de l'Est Lyonnais
16	Vouge
17	Gapeau
18	Haut Drac
19	Hérault
20	Verdon
21	Drac Romanche
22	Basse vallée de l'Aude
23	Haute vallée de l'Aude
24	Bièvre Valloire
25	Ardeche

-  SAGE approuvé
-  Périmètre SAGE arrêté et Commission Locale de l'Eau (CLE) constituée
-  Projet de périmètre SAGE approuvé par le Comité de Bassin (en attente de l'arrêté préfectoral définissant le périmètre et/ou de l'arrêté définissant la CLE)



En première approximation, et en prenant en compte le fait que ces deux cartes devraient être complétées par l'identification des structures qui, sans rentrer dans le cadre des SAGE ou des contrats, sont tout de même porteuses de démarches locales, le bassin semble ainsi couvert à environ 50% par des structures et des procédures locales de gestion. Cette approche grossière doit cependant être affinée en relevant notamment que :

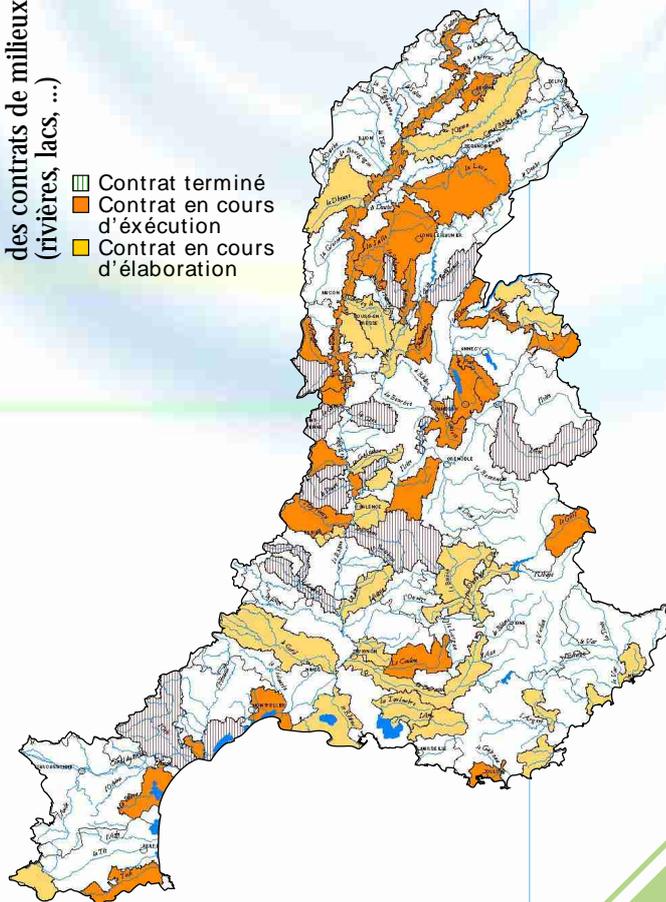
- certains milieux comme les rivières, les plans d'eau et les lagunes méditerranéennes bénéficient largement de cette dynamique alors que les eaux souterraines restent les parents pauvres de la gestion locale ; c'est également le cas sur le littoral, même si une évolution récente est constatée ;
- la situation est hétérogène d'une région à l'autre du bassin, l'exemple le plus flagrant étant celui de la Région Rhône Alpes qui, en affichant depuis de nombreuses années maintenant une forte ambition sur les contrats de milieux, a favorisé, avec l'Agence de l'eau et l'Etat, l'émergence de nombreux projets.

La carence constatée sur certains milieux ou certaines zones géographiques pose une véritable question notamment sur les masses d'eau risquant de ne pas atteindre les objectifs environnementaux de la directive et sur lesquelles aucune dynamique particulière ne serait donc mise en œuvre. Sur ces milieux "orphelins", la logique de la directive cadre, basée simultanément sur une démarche participative et sur des obligations de résultats sur les milieux, renvoie à deux questions liées :

- avec qui et dans quel cadre de concertation définir les objectifs sur ces masses d'eau ?
- avec quels acteurs mettre en œuvre les mesures du futur plan de gestion sur ces mêmes masses d'eau ?

Etat d'avancement des contrats de milieux 2005 (rivières, lacs, ...)

-  Contrat terminé
-  Contrat en cours d'exécution
-  Contrat en cours d'élaboration



## La pérennité des structures parfois en question...

De façon récurrente, les structures de gestion en place posent la question de leur pérennité et de leur reconnaissance effective. Le Comité de Bassin a souvent été interpellé sur la difficulté de ces structures à s'inscrire dans la durée, pour des raisons institutionnelles ou financières. La diversité des situations, la question des compétences liées à la superposition des structures, la question des ressources financières renvoyant à la fiscalité directe, sont autant de sujets de préoccupation. L'ancrage durable de ces structures dans le paysage local reste encore beaucoup lié aux convictions individuelles des porteurs de projet, à l'implication souvent exemplaire des chargés de mission et de leurs présidents et aux aléas de la politique locale. Il en résulte une fragilité qui n'est pas systématique mais qui est une réalité dans plusieurs situations.

## ... avec une montée en puissance et une diversification des domaines pris en charge

Les démarches initialement mises en œuvre dans le cadre des contrats de rivières par exemple étaient encore il y a quelques années relativement ciblées sur quelques thèmes comme l'assainissement, la restauration et la mise en valeur des milieux. Il est aujourd'hui objectif de constater que le champ des missions s'est considérablement élargi que ce soit avec les SAGE ou les procédures contractuelles. Les "approches intégrées" mises en œuvre doivent se préoccuper aussi de zones humides, de gestion des eaux souterraines et de protection de la ressource, de problèmes de pollutions diffuses ou dispersées, avec en parallèle une mission d'animation et de concertation croissante.

Au-delà du secteur de l'eau on notera aussi que les liens se développent et s'accroissent avec les démarches et les projets menés par les acteurs agissant hors du domaine de l'eau.

Cet élargissement du champ de travail et la complexité qui l'accompagne doivent être mis en exergue.

## ... mais des éléments de contexte favorables et à saisir

La dynamique générale engagée sur l'ensemble du bassin depuis de longues années maintenant, les actions d'accompagnement (mise en place et animation de réseaux entre les techniciens et les élus concernés, actions de communication) et la reconnaissance politique de cette logique de travail, sont de véritables atouts pour le district Rhône et côtiers méditerranéens.

Avec la nouvelle procédure d'agrément des contrats de rivière, de lac, de nappe, d'étang, de baie... qui est aujourd'hui décentralisée, le lien entre la programmation et la planification est aujourd'hui renforcé. Désormais en effet, c'est au Comité de Bassin que revient cette responsabilité de l'agrément de ces contrats qui sont d'ores et déjà clairement identifiés, en complément aux SAGE, comme outils privilégiés de mise en œuvre de la directive cadre. Plus largement SAGE et contrats de milieux sont vécus et utilisés comme une opportunité pour formaliser le lien entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire (cf. la question importante "Comment mieux intégrer la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire ?").

Sur le plan des méthodes (approche technique, concertation, organisation...), le savoir-faire et les retours d'expériences, sans nier les marges de progrès encore nécessaires et possibles, permettent d'identifier de plus en plus clairement les divers ingrédients d'un projet local réussi.

## Quelques pistes de travail pour répondre à la question posée

En premier lieu, conforter et assurer la pérennité des structures déjà en place en prenant conscience de la réalité des missions qu'elles assurent et donc des moyens qui leur sont nécessaires. Ceci renvoie immédiatement à la question de leurs ressources financières, à la fiscalité, à leur capacité à assurer les frais de fonctionnement courants, le financement stable des techniciens et chargés de mission, le financement de travaux d'entretien. Pour avancer dans cette voie, il semblerait utile de :

- mutualiser les expériences diverses et variées menées du nord au sud du bassin, dans le cadre des SAGE, des contrats de milieux ou d'autres démarches de ce type ;
- sur ces bases, complétées de réflexions plus prospectives, formuler un certain nombre de

propositions qui pourraient être examinées par les instances de bassin, et venir nourrir l'actuel débat national préparatoire à la future loi sur l'eau.

Cibler les secteurs prioritaires (masses d'eau à risque) pour la mise en place de structures et procédures concertées de gestion.

Mener une politique volontariste de développement de ces structures et démarches associées en apportant une véritable assistance technique et financière (services de l'Etat, conseils généraux et régionaux, Agence de l'eau, ...) aux initiatives politiques locales qui pourraient être prises en ce sens.

Conforter et clarifier les liens avec d'autres acteurs : services de l'Etat chargés de la police de l'eau, dont le rôle essentiel est également rappelé, et procédures agissant hors du domaine de l'eau notamment.

Clarifier quelques éléments de doctrine générale

- A chaque échelle son type d'organisation : il va de soi que la gestion locale par sous bassin (à l'échelle actuelle des SAGE et des contrats de milieux) correspond au bon niveau pour l'action et la concertation. De ce point de vue, la mise en place de structures à ces échelles de travail doit rester un fil conducteur. En complément, la question de la gestion cohérente des grands bassins (Rhône, Saône, Isère, Durance...) est aussi posée. A ce titre, il serait peut-être bon d'éclairer le débat actuel sur la place des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) dans la mise en œuvre de la politique de l'eau sur le district, en développant notamment les besoins de coordination sur ces grands bassins en matière de gestion des inondations par exemple.
- A chaque situation, la procédure la plus adaptée : la question récurrente du choix entre SAGE et procédure contractuelle doit à nouveau être abordée pour la mise en œuvre de la directive. Entre efficacité des outils de programmation, comme les contrats, et inscription dans la durée des démarches de concertation très élaborées que sont les SAGE, la stratégie doit être mûrement réfléchi en fonction des enjeux. L'expérience a clairement montré par exemple une bonne adaptation du SAGE pour traiter des questions de gestion de la ressource qui tiennent d'avantage à la définition de règles d'usages partagées qu'à des besoins d'investissement et de financement. A l'inverse,

pour certains sous bassins sur lesquels la question du financement d'un programme d'action assez lourd est un véritable enjeu, la procédure contractuelle peut apporter des réponses satisfaisantes.

Sur ce sujet des procédures de gestion locale (SAGE et contrats), le futur plan de gestion du bassin devra sans aucun doute y faire référence au titre du programme de mesures, concrétisant ainsi et de façon explicite la place centrale de la gestion locale pour l'atteinte des objectifs de la directive. L'expérience confirme en effet que le SDAGE a vocation à créer des espaces locaux de concertation qui sont les lieux légitimes de discussion. Ces espaces de négociation doivent être pérennes. Dans le même temps, le SDAGE est légitime pour servir de "garde fou" et veiller à ce que les enjeux de bassin ne soient pas remis en cause par des enjeux locaux qui ne le justifieraient pas.

D'une manière plus générale, la question du rôle et des moyens des structures de gestion concertée par bassin versant et de leurs partenaires publics renvoie également à la question importante n°12 "Quels outils pour garantir la durabilité de la politique publique de l'eau sur le bassin ?".

