

Mise en œuvre de la continuité écologique des cours d'eau en Bretagne : quelle concertation avec les usagers de l'eau ?

Ecological continuity implementation of rivers in Brittany: what sort of consultation with water users?

Le Calvez Caroline¹, Dupont Nadia², Hellier Emmanuelle³

¹ UMR ESO 6590 CNRS, Université Rennes 2, caroline.lecalvez@uhb.fr

² UMR ESO 6590 CNRS, Université Rennes 2, nadia.dupont@uhb.fr

³ UMR ESO 6590 CNRS, Université Rennes 2, emmanuelle.hellier@uhb.fr

RÉSUMÉ

La restauration de la continuité écologique pour la libre circulation des espèces et des sédiments est une des réponses privilégiée apportée par l'Etat français pour retrouver des cours d'eau de qualité. De nombreux ouvrages hydrauliques transversaux ont été identifiés au titre de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 et des lois Grenelle pour une mise en conformité avec ces objectifs dans un souci de concertation avec les usagers. A l'échelle locale, l'observation d'opérations de restauration de la continuité écologique face à des oppositions usagères au sein de deux bassins versants en Bretagne, l'Aulne et la Seiche, permet d'interroger les dispositifs de concertation mis en œuvre pour construire des actions partagées de rétablissement des continuités. En appuyant l'analyse sur le rôle donné et pris par les usagers ainsi que leur posture dans la concertation, le constat est fait d'un échec du processus de décision par les dispositifs institutionnels qui appelle à une reconfiguration des dispositifs par les usagers opposants et les porteurs de projet. L'évolution du processus de concertation interroge la possibilité d'un consensus au regard d'une action publique soumise à des obligations de résultats.

ABSTRACT

Restoration of the ecological continuity to ensure the free movement of species and sediments is one of the prime responses provided by the French government to assure good quality water in our rivers. Numerous transverse hydraulic structures have been identified under the December 2006 law on water and aquatic environments and Grenelle Acts in order to meet these goals specifically assuring the consultation with users. At the local level, the observation of ecological continuity restoration operations confronted to users in opposition in two watersheds in Brittany, Aulne and Seiche, raises questions concerning the mechanisms of consultation, implemented to create shared actions to recover river continuities. Based on the analysis of the role given to and taken by users in the consultation process, the results are due to a failure of decision made by the institutional devices, calling for a reconfiguration of the devices by users in opposition and project leaders. The evolution of the consultation process questions the possibility of a consensus when results based on performance are required from this public policy.

MOTS CLES

Continuité écologique, Débarrages, Usagers, Concertation, Bretagne

1 INTRODUCTION

La politique de restauration de la continuité écologique en France découle d'un contexte législatif européen et national. Présent dans l'annexe V de la DCE de 2000, le terme de la continuité des rivières apparaît aussi dans la loi française sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 qui affirme clairement les liens entre l'état écologique des cours d'eau et leur morphologie plus ou moins dégradée. Les lois Grenelle de 2009-2010 renforcent cette approche en termes de corridors écologiques. Précisément, l'objectif d'atteindre le « bon état » en 2015 pour 2/3 des masses d'eau françaises est décliné par l'identification de 1200 ouvrages prioritaires. Pour atteindre ces objectifs chiffrés, l'Etat lance, en 2009, le Plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et s'appuie sur les Agences de l'eau à travers les SDAGE (2010-2015) et leur 9^e programme. La mise en œuvre locale de ces objectifs suscite des réactions sur le terrain.

Les travaux de recherche présentés s'attachent à identifier la concertation mise en œuvre dans le cadre de cette politique. Le terme de concertation est pris ici dans une définition large : elle concerne « le domaine de l'action (de la gestion, de la politique, de la décision, etc.) partiellement négociée, partiellement débattue et délibérée » (Mermet 2006). L'étude des processus de décisions permet d'identifier les usagers prenant part à cette politique, leurs postures vis-à-vis des programmes d'action et les dispositifs de concertation élaborés et réajustés par les porteurs de projet.

2 METHODE

Deux terrains d'étude ont été choisis pour effectuer ces travaux de recherche : le bassin de la Seiche et celui de l'Aulne. Sur le bassin de la Seiche (822 km²), le report en 2027 de l'atteinte du bon état pour les 16 masses d'eau du bassin est justifié en partie par le paramètre morphologie pour 13 d'entre elles. Une densité importante d'ouvrages, notamment liés à des moulins, jalonnent le tracé hydrographique, 7 ouvrages sont des ouvrages Grenelles et 11 sont concernés par le classement du cours d'eau en liste 2 qui implique la mise en place d'un règlement sur les ouvrages pour favoriser la continuité. Quant au bassin de l'Aulne (1875 km²) sa partie aval de 63 km de linéaire correspond au canal de Nantes à Brest avec une présence de 28 écluses dont 26 sont classées ouvrages prioritaires Grenelle. L'Aulne est identifié dans le SDAGE Loire-Bretagne comme un axe poissons migrateurs à protéger. La partie médiane du bassin est un site Natura 2000 (« la vallée de l'Aulne »).

Pour analyser la politique de reconquête de la continuité et les modes de participation des différents acteurs, plusieurs démarches méthodologiques ont été développées en plus de la mise en contexte sur le temps long par une collecte des archives pertinentes: une analyse complète des documents produits dans le cadre des procédures de restauration (diagnostic, préconisation, document d'objectif, enquête publique...); une participation « observante » aux réunions des comités techniques et de pilotage ; une analyse distanciée des dispositifs de concertation mis en œuvre ; des entretiens semi-directifs auprès des acteurs de gestion (à l'échelle locale et départementale), des riverains (agriculteurs, propriétaires de moulins) et d'usagers (pêcheurs, kayakistes) ; des enquêtes plus ciblées par questionnaire auprès des promeneurs.

3 RESULTATS

Cette recherche permet de localiser les usagers dans les dispositifs de mise en œuvre de la politique de continuité écologique. Ils apparaissent en premier lieu dans les organes représentatifs au sein du comité de bassin de l'agence. Dans ce cadre, les usagers sont représentés le plus souvent par des fédérations, des chambres (agriculture, commerce et industrie) et par des associations de protection de la nature. Cette représentation se retrouve dans les CLE avec l'intégration d'usages plus spécifiques (loisirs nautiques). Cette diversification des usagers est présente aussi dans le cadre de Natura 2000 sur l'Aulne (propriétaires, exploitants, associations locales de pêche, de randonnée, de tourisme...). Les représentants des usagers interviennent ainsi en amont dans l'élaboration des grands dispositifs de gestion de l'eau (SDAGE et SAGE). En revanche, dans les comités de pilotage des opérations, la représentation des usagers s'amenuise fortement : souvent seules les fédérations de pêche départementales, les chambres d'agriculture et les associations de protection de la nature sont représentées. Ainsi, à l'échelle locale, les usagers sont très peu présents dans la mise en œuvre concrète de cette politique de continuité écologique, notamment dans les choix des scénarios et des

opérations pilotes en premier lieu parce qu'ils ne sont pas officiellement convoqués. Cet évitement des usagers par les acteurs publics conduit à l'éveil d'une opposition significative et à la mise en place de dispositifs propres : création d'associations locales d'usagers (Association de Sauvegarde de l'Aulne Canalisée - ASAC, association de sauvegarde du bassin de la Seiche et de son patrimoine). Ces regroupements ne sont pas catégoriels (propriétaires de moulins, pêcheurs) mais fédèrent un ensemble diversifié d'usagers s'identifiant et trouvant leur cohésion dans leur opposition à la politique menée. Cette opposition souvent radicale conduit à un réaménagement des dispositifs de concertation avec la création d'espaces de discussion plus élargis : comité d'usagers sur l'Aulne, ouverture du comité de pilotage sur la Seiche aux propriétaires de moulins, riverains et associations de loisirs lors de certaines réunions.

4 DISCUSSION

Malgré une inclusion du terme « concertation » dans la législation (article L214-17 du code de l'environnement), les politiques de restauration de la continuité dans le cadre des bassins étudiés ne se font pas avec la participation des usagers locaux des rivières notamment les riverains. Seules les fédérations représentatives participent aux comités techniques, mais leur point de vue n'est pas toujours concordant avec les usagers, locaux et non locaux, qu'ils représentent. Les usagers et riverains arrivent tardivement dans le processus à la suite d'actions médiatisées en opposition aux projets. Leur posture souvent radicale, qui peut en partie s'expliquer par cette entrée tardive dans la concertation, est alors en rupture avec le discours porté par les pilotes des opérations (Le Bourhis et Lascoumes, 2011). Les riverains remettent fortement en cause le savoir des experts sur « leur » rivière, notamment sur les dimensions piscicoles et sur la gestion du niveau d'eau. Simultanément, leurs connaissances ne sont pas considérées par les acteurs publics comme pouvant apporter un savoir sur la rivière profitable à la décision. Dans les deux cas étudiés, ces expressions d'une incompréhension mutuelle induisent une remise en cause des dispositifs de concertation en place, et une évolution vers une phase de négociation autour du projet. Ce dernier n'est pas remis à plat totalement mais les modalités de mise en œuvre, les scénarios sont rediscutés. Les acteurs publics de la gestion se trouvent confrontés à une double injonction, réglementaire d'une part (objectifs Grenelle, DCE) et d'efficacité de l'action d'autre part, qui les oblige à trouver des voies d'acceptation du projet par les riverains propriétaires et usagers. Ils n'entendent donc pas renier les objectifs fixés par la loi et perdre le financement des opérations par l'Agence de l'eau. Inversement, pour les opposants, l'obligation réglementaire conduit à une méfiance vis-à-vis de l'Etat, la négociation leur apparaît comme un leurre, les obligations réglementaires étant perçues comme des actions s'imposant à moyen terme.

5 CONCLUSION

A l'échelle des territoires de bassin, la mise en œuvre de la politique de reconquête de la continuité écologique évolue vers des dispositifs de négociation, sans toutefois relever d'une construction collective de l'action. Il n'apparaît pas de coopération dans les dispositifs, l'affrontement des points de vue persiste. Au cœur de cette confrontation, s'inscrit la vision du cours d'eau par les différents acteurs : pour les gestionnaires, la politique de reconquête permet d'amener la rivière vers l'état qui doit être et qui est non négociable car validé par la réglementation. Au contraire, les usagers opposants ne veulent pas négocier leurs usages et leur cours d'eau aménagé qu'ils se sont appropriés et qui fait pour eux référence (Germaine et Barraud, 2014).

BIBLIOGRAPHIE

- Germaine, M.A , Barraud, R. (2014). Les rivières de l'ouest de la France sont-elles seulement des infrastructures naturelles? Les modèles de gestion à l'épreuve de la directive-cadre sur l'eau. *Natures Sciences Sociétés*, 22(3), 187-188.
- Le Bourhis J.P, Lascoumes, P. (2011). Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. *Colloque international « Les instruments d'action publique : mise en discussion théorique »*, Janvier, Paris, France.
- Mermet, L. (2006). La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?. *Négociations*, 2006/1, n°5, 75-79.