

Rhône et Hommes : la concertation au cœur de la conception

Rhône and men: consultation as part of conception

GANGLOFF A., MOIROUD C.

Syndicat Intercommunal d'Aménagement et de Gestion des Abords du Rhône,
siagar@ville-pierrelatte.fr
Compagnie Nationale du Rhône, c.moiroud@cnr.tm.fr

RÉSUMÉ

Les aménagements successifs du Rhône (Girardon, canalisation.) depuis plus de 150 ans ont entraîné une diminution de la dynamique latérale et une accumulation de sédiments dans les annexes ainsi que sur les marges alluviales du fleuve. Ainsi, depuis la fin des années 90, des projets de restauration écologique ont été menés par la Compagnie Nationale du Rhône en partenariat avec les territoires et les institutionnels sur de nombreuses îlons afin de retrouver des milieux de qualité principalement par creusement. Dans le cadre du programme de mesures pour l'atteinte du bon état écologique, la réactivation des marges alluviales du Rhône par démantèlement des ouvrages Girardon est l'un des principaux leviers. Ces travaux novateurs, s'inscrivant durablement dans les territoires, nécessitent l'association le plus amont possible et tout au long de leur exécution, les usagers et les riverains afin de faire converger les points de vue sur la gestion de ces milieux. Depuis 2016, le site de Donzère à Mondragon bénéficie de ce programme de restauration hydraulique et écologique sur trois complexes. Il est mené en étroite collaboration avec tous les acteurs dès la phase de conception. Ces échanges et cette concertation élargie ont permis d'optimiser les actions projetées et de fédérer des initiatives locales. Ce modèle de gouvernance est mis en place sur l'ensemble des sites faisant l'objet de futurs projets.

ABSTRACT

Successive developments on the Rhône River (i.e. Girardon groynes, channelling, etc.) for the past 150 years have led to a decrease in lateral mobility of the river bed and have caused an accretion of "alluvial margins". Thus, since the late 1990s, environmental restoration projects have been performed by CNR, alongside with stakeholders and administration, concerning biodiversity restoration by former arms digging. Restoration of alluvial dynamics by dismantling former dykes and groynes is one of the main lever as part of the program of measures to achieve the good ecological status set by the WFD. These innovative works take place within territories in a sustainable way. They imply to involve users and residents as early as possible to help converge views about river management. Since 2016, a program of hydraulic and environmental restoration is carried out on the Donzère-Mondragon reach over 3 sites. Work is closely coordinated with all stakeholders right from the design studies. These exchanges and expanded collaboration allowed to optimize the project and federate local initiatives. This governance model is to be established for all the restoration projects to come.

MOTS CLES

Gouvernance, Concertation, Conception, Acceptation locale, Usages, Restauration écologique et morphologique

1 CONTEXTE

Le Rhône a fait l'objet, depuis la seconde moitié du 19^{ème} siècle, de deux types d'aménagements. Le premier aménagement (1880-1940), a amélioré la navigation par la pose d'ouvrages submersibles (digues longitudinales, casiers et épis Girardon). Le second (1937-1986), a permis la construction des outils de production hydroélectrique (canaux de dérivation, usines, barrages) par la CNR, découpant le fleuve en tronçons « court-circuités » non navigués (Vieux-Rhône). Travaux réalisés dans le cadre de la concession du Rhône à CNR par l'Etat sur la période 1933-2023

Ces modifications ont eu des effets à la fois physiques et sociaux. Effets sur les milieux, par une fermeture puis un comblement des annexes fluviales par sédimentation et une altération des processus hydro-morphologiques (diminution du transport sédimentaire, suppression de la mobilité latérale, etc.). Mais également effets sociaux liés, entre autres, à l'arrêt de la navigation sur les tronçons court circuités, à la perte de la perception du risque lié aux petits débordements du fleuve, à une quasi absence d'accessibilité et plus généralement à un désinvestissement à l'endroit du fleuve.

C'est pourquoi, depuis plus de 20 ans, les principales politiques d'orientations stratégiques sur le Rhône mettent en avant une volonté forte de restauration du Fleuve associant reconquête des milieux et réappropriation sociale.

Adopté en 2001, le Programme Décennal de Réhabilitation Hydraulique et Ecologique du Rhône, définissait de grandes orientations fondamentales sur 5 sites d'intervention prioritaire, dont le Vieux Rhône de Donzère à Mondragon. En 2007, les objectifs du programme décennal ont été repris dans le Plan Rhône au sein du volet « Qualité des eaux et partage de la Ressource – Biodiversité (QRB) ». Volet dont l'un des champs d'intervention est de « poursuivre et amplifier la restauration fonctionnelle des tronçons court-circuités et des secteurs artificialisés ».

2 DES TRAVAUX ET UNE GOUVERNANCE EN PERPETUELLE EVOLUTION

Début des années 2000 :

Lors des premières restaurations de grandes ampleurs sur les Vieux Rhône de Pierre Bénite et du Haut Rhône Français, les principales actions mises en place concernaient principalement le relèvement du débit réservé et la restauration des îlônes.

Cette restauration impliquait une ouverture des milieux par des déblais associés à une exportation mécanique des matériaux avec une mise à terre. Le choix des sites reposait sur une concertation entre les élus (structurés en Syndicats tels que le Smiril ou le SHR), le concessionnaire (CNR, porteur du projet), la communauté scientifique et l'Agence de l'eau. Un des objectifs majeurs de ces interventions était de retrouver un caractère aquatique et humide de ces annexes fluviales via une mosaïque de fonctionnalités hydrauliques et écologiques. La conception était orientée sur une visée essentiellement écologique avec un regard des acteurs locaux posé sur la mémoire d'avant aménagements hydroélectriques : « retrouver de l'eau dans les îlônes et les bras du Rhône ». La feuille de route était ensuite déclinée par les acteurs techniques du projet. La concertation à cette période était bien présente mais sur un cercle restreint et une méthode de travail non approfondie.

Milieu des années 2000 :

Les programmes de restauration se sont poursuivis en conception au cours des années 2000 sur le Rhône médian : Péage de Roussillon et Montélimar. Le travail avec les territoires a été renforcé au travers notamment de la constitution de groupes de travail structuré territorialement tel que les comités locaux de concertation. Ces comités sont composés d'un cercle élargi d'acteurs du territoire : les élus (syndicats, département, Région...), les gestionnaires de milieux naturels, les associations, les usagers de l'eau (industriels et syndicat d'eau potable). En parallèle, le travail avec les scientifiques était renforcé et bénéficiait du retour d'expérience des premières réalisations. Dans cette gouvernance, les rôles se répartissaient alors selon les thématiques : à la CNR la charge de s'occuper de la phase technique et financière du projet (en partenariat avec l'Agence de l'Eau) et à la collectivité l'organisation des comités de pilotage tout au long du projet. Comités, au cours desquels la CNR venait exposer les objectifs et l'avancée des travaux devant un parterre d'élus locaux. Ce premier degré de concertation était alors plutôt de style « informatif » et descendant.

De nos jours :

Les inondations de 2002 et 2003 sont venues rappeler aux hommes que le Rhône n'était pas un long fleuve tranquille et cela malgré une croyance laissant à penser que les aménagements CNR avaient réglés les problèmes de débordements. Ces événements majeurs ont directement interagit avec les programmes de restauration écologique sur le Rhône aval avec un nouveau regard porté sur le traitement des marges alluviales. La conciliation entre la restauration écologique et l'amélioration des écoulements est apparu alors indispensable pour l'émergence et l'acceptation sociale des projets.

En parallèle, les activités humaines, notamment récréatives, se sont développées tournées vers une réappropriation du Rhône et de ses abords. La Via Rhône est un symbole de ce développement des usages récréatifs, mais bien d'autres ont toujours été présents et doivent être complètement intégrés à la construction des projets : pêche, chasse, activités naturalistes, Canoë Kayak...

De fait, de nos jours la gouvernance de ces projets nécessite une concertation approfondie avec tous les usages y compris les activités professionnelles (agricultures, exploitation de carrière...).

3 CONCEPTION ET CONCERTATION SONT DESORMAIS DANS LE MEME BATEAU...

Au regard de l'évolution des approches techniques (traitement des marges alluviales par déconstruction des ouvrages Girardon, mobilisation sédimentaire via le Rhône...) et du désir légitime des populations à être associé à la prise de décision, la relation territoire/maîtrise d'ouvrage a évolué vers une phase plus co-construite et active dans la durée.

La finalité étant la recherche d'une action d'intérêt général plus transparente et plus efficace.

La concertation passant alors par la prise en compte « des savoirs d'usage » qui reconnaît aux acteurs locaux une expertise, d'une autre nature que celle de l'élu ou du technicien, mais tout aussi nécessaire à la pertinence des projets. La réussite de la démarche repose alors sur l'équilibre fragile entre la décision, revenant au porteur du projet, et la prise en compte des propositions discutées par les usagers des territoires (Cf référence diagramme).

Ainsi, désormais la gouvernance se décline de la façon suivante de long de la vallée du Rhône : une fois les sites d'intervention identifiés, avant le démarrage de la conception du projet, une concertation se met en place sur le territoire. Une série de rencontres est alors organisées entre la structure animatrice, le porteur de projet et les usagers sur une thématique donnée.

Les échanges avec les scientifiques se déroulent selon la même méthodologie.

Les synthèses sont faites et restituées lors de réunions élargies au sein du territoire. Ce lieu de concertation est l'occasion de faire émerger des projets connexes portés par les communes et intercommunalités axés sur la réappropriation des milieux rhodaniens.

Des réunions publiques d'information sont réalisées lorsque l'échéance du démarrage des travaux est maîtrisée. Cette communication au niveau des populations riveraines apparaît essentiel au regard de l'importance des actions entreprises et des transformations induites. Ces instances sont aussi le lieu d'échanges autour de la perception du Rhône par les citoyens.

En phase travaux, une information auprès des riverains se poursuit au travers d'article de presse et des réseaux sociaux des collectivités et des associations. Des visites de chantier pour et entre les territoires sont également organisées afin de sensibiliser et communiquer auprès des acteurs de futurs projet.



Avantages de la mise en œuvre d'une concertation, en amont et tout au long d'un projet (scop DialTer)

4 UN EXEMPLE DE CONCERTATION : LE RHONE DE DONZERE A MONDRAGON

Le secteur de Donzère à Mondragon cumule les superlatifs : plus vaste tronçon court-circuité du Rhône, plus longues annexes fluviales, plus vaste zone d'expansion des crues du Rhône, site avec la plus grande potentialité de restauration... Sans oublier, une structuration géographique ne facilitant pas une appropriation optimale du projet : 13 communes sur 4 départements (Ardèche, Drôme, Gard, Vaucluse) réparti sur 3 régions administratives (Auvergne-Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, et Occitanie)... L'activité économique du territoire est foisonnante avec la présence d'une centrale nucléaire, de gravières, d'une agriculture céréalière dynamique... Le secteur est également traversé par de nombreuses infrastructures routières (2 nationales), ferroviaires (LGV, fret et TER), et fluviales (canal de navigation). Les inondations de 1993, 1994, 2002 et 2003 ont marqué durablement ce territoire qui investit relativement peu le Rhône.

Dans un 1^{er} temps, afin d'engager la démarche et amorcer la réappropriation du fleuve par ses riverains, un Schéma Directeur de réhabilitation des îlons et des marges alluviales du Vieux-Rhône a été portée par la CNR en 2011-2012. Ce schéma comprenait un recensement des annexes fluviales, un diagnostic sommaire de l'état général des milieux ainsi qu'une consultation des acteurs locaux et institutionnels afin de définir des propositions d'actions. Il est apparu essentiel, voire impératif, en conclusion de cette consultation, de traiter les aspects hydrauliques et écologiques dans le même projet. Une mission d'expertise complémentaire a permis de disposer d'éléments de cadrage technique et financier permettant de proposer une hiérarchisation d'intervention parmi les 52 sites (îlons et marges) recensés. Trois secteurs ou complexes (regroupant plusieurs sites) ont ainsi été retenus sur la base de leur potentialité de restauration et attente locale. Dans le même temps, le SIAGAR, Syndicat en charge de la gestion des digues sur les communes de Pierrelatte et Donzère, a été sollicité afin d'animer la démarche en partenariat avec la CNR selon la méthode décrite ci-dessus.

Les premiers travaux, débutés à l'automne 2016 sur le premier complexe 1 (rive gauche de Donzère à Pierrelatte), seront achevés en janvier 2018. Les travaux sur le complexe 2 (îlon de la Granges écrasée et Îlons des Dames), se dérouleront entre l'automne 2017 et le printemps 2019.

L'animation et la co-construction des projets se sont faites de la manière suivante :

- Organisation de groupes de travail par complexe (pas de comité de pilotage) ;
- Nombreuses réunions au fil de l'eau : élus, usagers (industriels, agriculteurs, pêcheurs, sportifs...) ;
- Nombreuses rencontres en bilatéral ou en groupes, en salle ou sur le terrain ; Absence de formalisme, le pragmatisme étant recherché.
- Co-animation entre le SIAGAR et la CNR.



Réunion publique Bourg Saint Andéol

Au niveau communication, la réalisation d'un film d'animation pédagogique «le Rhône ouvre ses bras et agrandit son lit » a permis de vulgariser les concepts scientifiques et de faire partager le constat actuel d'évolution du paysage rhodanien et les actions projetés. Ce support est diffusé à chaque réunion publique.

Les points de vigilance dans ce processus sont multiples :

- Les réunions de concertation sont chronophages entre les préparations, le déroulé et les restitutions (support, synthèse, cadrage ...) ;
- La coordination doit être fonctionnelle entre les différentes entités de la CNR (Direction Territoriale et le siège) ainsi qu'avec la collectivité en charge de l'animation ;
- La confiance et la bienveillance entre les acteurs est un préalable car les discussions sont menées dans un but de rechercher des solutions ;
- La nécessité de bien anticiper les interfaces afin d'optimiser les solutions aux écueils et d'éviter les points de tension.
- D'apprendre à concilier les usages en faisant preuve d'écoute réciproque et d'être facilitateur dans les échanges.