

Face à la réforme territoriale : anticipation et concertation dans un bassin versant de marges

Faced with territorial decentralization policy: anticipation and consultation in a margin watershed

CAVILLON Cyril ¹, RENAUD Claire ², THICOÏPE Céline ¹

1. Syndicat de la basse vallée de l'Ain (cle.basse.vallee.ain@wanadoo.fr)
2. Conseil Départemental du Jura (crenaud@jura.fr)

RÉSUMÉ

Le bassin versant de la rivière d'Ain constitue une entité cohérente d'un point de vue hydrologique mais fortement divisée administrativement et institutionnellement. Les dynamiques propres à chaque sous bassin qui le compose, et un historique de conflits récurrents entre acteurs, n'avaient pas permis jusqu'alors d'envisager une gestion concertée des milieux aquatiques à grande échelle. A ce jour, la gestion des milieux aquatiques est assurée sur une partie mineure du territoire par différents établissements publics qui orientent leur gestion sur les problématiques propres à leur territoire. En 2014, une loi nationale de décentralisation a instauré une remise à plat des compétences et des responsabilités liées à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, engendrant une période d'incompréhension, et des perspectives inquiétantes à court terme pour les gestionnaires du bassin. En réponse, les élus locaux de l'aval ont initié, avant l'application des textes de lois, une étude d'accompagnement interne visant à proposer une initiative locale concertée, afin d'éviter de possibles injonctions étatiques pouvant être ressenties comme illégitimes. L'accompagnement mis en place s'est attaché à construire des liens entre les territoires et leurs représentants, dans la tradition concertée du SAGE, et d'initier les contours d'une identité interbassin au travers d'une prospective participative à court terme. Ce travail, non évaluable en l'état, s'est concrétisé par la création d'un établissement public opérationnel recouvrant la moitié aval du bassin de la rivière d'Ain, plus représentative en termes d'usages et de membres décideurs, que les échelles de gestion historiques, sans pour autant correspondre à un niveau de gestion et de coordination globale.

ABSTRACT

The Ain River watershed forms a coherent entity from a hydrologic point of view but is highly divided administratively and institutionally. The dynamics specific to each and every sub basin, added to regular conflicts between stakeholders, did not allow for a coordinated management of aquatic environments. So far, management of aquatic environments was carried out only on a small part of the watershed, by several local authorities, each orienting their management towards issues relevant to their territory. Following the 2014 national law of decentralization, a thorough review of skills and responsibilities linked to the management of aquatic environment and to the prevention of floods was instituted. It led to a lack of understanding and to preoccupying short-term perspectives for the basin managers. In response, and prior to the application of these texts of law, local representatives initiated a study for internal services aiming at suggesting a concerted local initiative, in order to avoid possible state injunctions that could be seen as illegitimate. This support also aimed at building links between the territories and their representatives, echoing the concerted tradition of SAGE, and initiating the outline of an inter-basin identity through a collective prospective in the near future. Though not assessable as it is, this work reached fulfillment thanks to the creation of an operational public establishment recovering half of the downstream basin of the Ain River, being more representative in terms of functions and deciding members than the scales of historical management, but that fails to allow global management and coordination.

MOTS CLES

Réforme, Ain, Jura, Concertation, Prospective

1 UNE LOGIQUE DE BASSIN NON STRUCTUREE DANS UN TERRITOIRE HETEROGENE (CONTEXTE)

1.1 Contexte administratif et institutionnel

Territoire de marges, au sens géographique, engendrant des processus des interlocuteurs, des positionnements, des arbitrages et des doctrines pas toujours uniformes.

- Fragmentation administrative : 3 départements / 2 Régions
- Fragmentation institutionnelle : Délégations d'institution différentes / culture d'actions non homogène
- Les voix multiples de l'Etat : 2 Préfectures majoritaires, recouvrant des enjeux différents

1.2 Un bassin fracturé : usages et ressentis

Le bassin versant se compose d'unités paysagères et aquatiques diversifiées qui ont été le support d'usages différenciés aux logiques parfois divergentes (hydroélectricité, tourisme, pêche, éco-hydro-tourisme, etc.). Ces spécificités, croisées aux limites des bassins de vie, ont pu potentiellement contribuer à une vision biaisée des riverains, décideurs et usagers.

- Répartition par bloc d'usages spatialisés et interdépendants
- Méconnaissance réciproque du territoire / distorsions géographiques du bassin
- Apport de la littérature : Travaux amont-aval Flaminio *et al.* 2015, ruptures spatiales et historiques - apports d'une thèse professionnelle Agroparistech suivie en interne.

1.3 Un historique conflictuel

La rivière d'Ain a été le théâtre de vives tensions entre usagers lors d'épisodes de mortalités piscicoles en aval de la chaîne de barrages. De ces conflits ponctuels, sont nées différentes scènes de dialogues, parallèlement à la cristallisation des tensions autour de la gestion des populations salmonicoles.

- Conflit d'usages dans un bassin fracturé
- Apport de la littérature : Travaux d'évaluation, Narcy *et al.* Asca 2005

1.4 Des perspectives augmentant les enjeux et les risques de tension

A la lumière de la dérégulation climatique, des projections environnementales proposées à l'échelle régionale et des demandes énergétiques grandissantes, les perspectives d'apaisement des tensions autour de la ressource en eau et des milieux aquatiques se révèlent improbables.

- Projections (Eau potable – consommateurs / quantité estivale – usagers / loisirs – milieux)
- Apport de la littérature : Travaux GIEC – Déclinaison régionale de bassin – Travaux Nedjai *et al.* 2016

2 LA REFORME COMME LEVIER DE CHANGEMENT (RETOUR D'EXPERIENCE)

2.1 Loi MAPTAM : doctrines claires et nouvelles responsabilités

Approuvé en 2014, après les événements nationaux dramatiques engendrés par la tempête Xynthia, la nouvelle loi de décentralisation instaure une clarification des compétences liées au cours d'eau et des responsabilités qui incombent aux collectivités.

- Une nouvelle légitimité pour agir avec de nouveaux acteurs mobilisés
- Une responsabilité financière et juridique désormais orientée sur les intercommunalités
- Le bassin de l'Ain ciblé comme prioritaire, un constat et un levier

2.2 La mobilisation politique locale face au changement

Dans un contexte national de défiance vis-à-vis de la réforme en cours, les élus des établissements gestionnaires de cours d'eau ont su rapidement identifier les impacts à venir et mobiliser leurs homologues.

- Une réforme à appliquer rapidement, ressentie comme subie
- Un paysage administratif territorial marqué par des mutations récentes
- Des élus préparés au changement dès l'amont de la réforme grâce aux travaux de prospective antérieurs

2.3 Mise en place d'une prospective participative et concertée

La méthodologie mise en place s'est inscrite dans une démarche prospective s'attachant autant à dégager une image commune et partagée de l'avenir, qu'à impliquer les décideurs et les techniciens dans le processus de changement.

- La culture de la concertation issue du SAGE comme ligne directrice
- Un travail d'élaboration de scénarios basé sur la construction d'une image commune à court terme
- La place des décideurs dans l'élaboration : de l'origine à la finalisation
- Implication de la sphère technique et rôle de l'expertise interne

3 UN PAS DE PLUS VERS UNE ENTITE VALLEE DE L'AIN (ANALYSE ET PERSPECTIVES)

3.1 Vers une gestion plus intégratrice des enjeux de bassin

Le travail initié en 2015, a abouti à la création d'un nouveau gestionnaire unique dans la partie aval du bassin et d'une réflexion prenant cette direction à l'amont. Les deux blocs historiques avancent à leur rythme, mais la différenciation historique reste persistante. La compatibilité des deux réflexions avec une coordination à moyen terme est cependant cadrée par les doctrines et recherchée par les acteurs.

- La création de lien au centre des enjeux passés et futurs (Retour sur la charte interdépartementale)
- Une structuration plus rationnelle mais une identité de bassin qui reste à construire
- Quelles perspectives pour une coordination efficace ?

3.2 La connaissance scientifique comme base de travail

La rivière d'Ain est un terrain d'étude de longue date pour les chercheurs : géographes, biologistes ou sociologues. Bien que les effets de la diffusion scientifique soient difficilement évaluables, la connaissance reste la base de travail des techniciens.

- Le rôle des connaissances pour briser les mythes, schémas historiques préconçus et visions biaisées
- L'importance des connaissances à l'échelle de réflexion pour les sphères politique et technique
- La question de la transmission entre recherche et action dans le bassin versant

3.3 Regard sur la méthode : entre standard et artisanat

La mise en œuvre de l'accompagnement au changement en interne s'est accompagnée de l'élaboration d'une méthodologie sur mesure, originale sur certains plans, qui a évolué avec le temps.

- Intérêts et limites de la prospective à court terme
- Et si le secret c'était le temps ?
- La place de l'ingénierie en interne : la décentralisation des compétences nécessite-t-elle une décentralisation de l'ingénierie ?

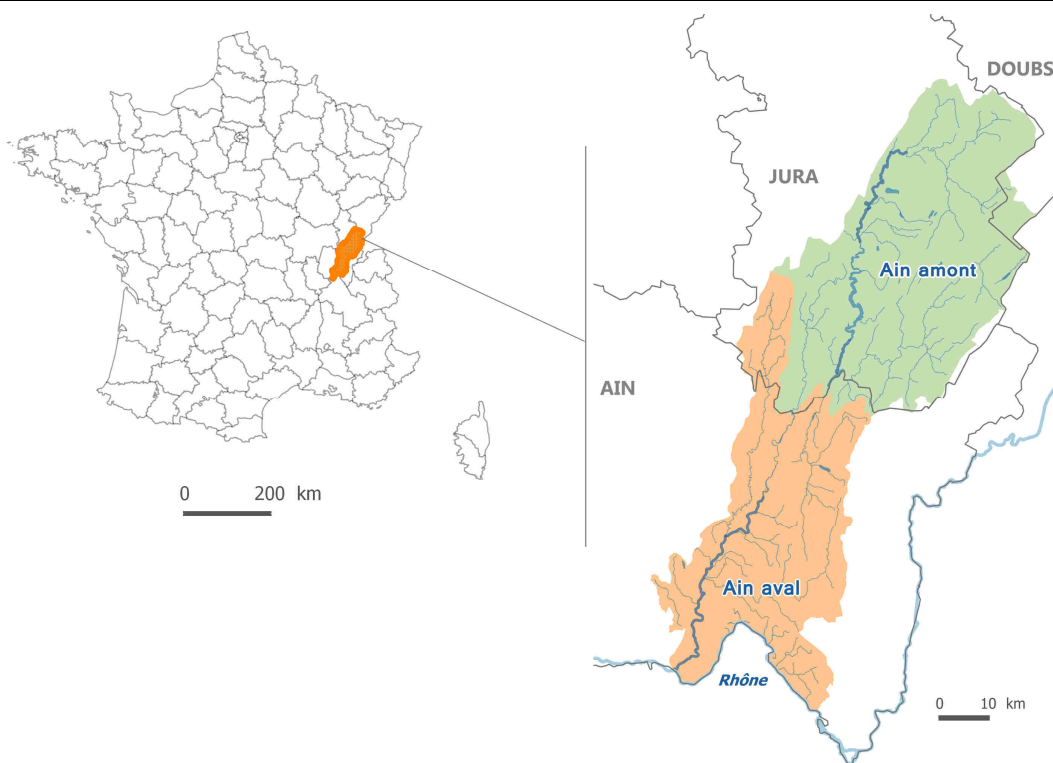


Figure 1 : Situation du territoire d'étude et périmètres de réflexion dans le bassin versant de la rivière d'Ain



Figure 2 : Comité de pilotage de cadrage des scénarios en février 2017 à Bettant (France, Ain)

BIBLIOGRAPHIE

- Flaminio S., Boyer A. L., Cottet M., Le Lay Y. F., Ottini L. (2015). *Les discours de la rupture sur une rivière aménagée (Ain, France)*. I.S. River 2015: integrated sciences and sustainable development of rivers, Jun 2015, Lyon, France.
- Narcy J.B., Chevillotte G., Barbut L., Dufour A. ASca. (2005). Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence, Démarches de gestion quantitative concertée de la ressource en eau. Rapport final.
- Nedjai R., Van Nghiem T., Bensaid A., Messaoud-Nacer N. (2016). *Consequences of land use change on lakes and rivers of a mid mountain catchment area: application to the Ain watershed*, GEOGRAPHY AND TOURISM, Vol. 4, No. 2 (2016), 117-130, Semi-Annual Journal

Note :

Le contenu de ce retour d'expérience est susceptible d'évoluer jusqu'au premier trimestre 2018, en fonction de l'avancée des démarches engagées par les acteurs locaux sur le territoire du bassin versant de la rivière d'Ain.