

Une gouvernance collaborative transfrontalière pour un grand bassin versant

A transboundary collaborative governance for a large watershed

Régis VISIEDO, Elise BOS-MARROCCQ, Stéphane PARRA

EPTB Saône et Doubs
direction@eptb-saone-doubs.fr

RÉSUMÉ

L'Établissement Public Territorial du bassin versant de la Saône et du Doubs couvre un territoire géographique de 30 000 km² avec comme spécificité administrative un positionnement international pour le compte de l'Etat Français et de l'Etat Fédéral Suisse. Autour de la gestion du Doubs, cours d'eau emblématique transfrontalier et affluent principal de la Saône, l'EPTB Saône et Doubs assure le secrétariat technique du groupe de travail bi-national sur le Doubs Franco-Suisse. Ce positionnement s'inscrit dans le cadre d'une action collaborative entre nos deux nations et nécessite une approche pluridisciplinaire, technique, juridique et financière pour la réussite des projets du Grand Cycle de l'Eau. Dans ce contexte international, la gouvernance collaborative des politiques publiques de l'Eau doit nécessairement pouvoir s'appuyer sur la connaissance scientifique et la sociologie des organisations, l'ingénierie opérationnelle et l'innovation territoriale, pour s'adapter aux changements, climatiques économiques, politiques et organisationnels.

ABSTRACT

The Territorial Public Establishment (EPTB) of the Saône and Doubs watershed covers a geographical area of 30,000 km², with an international positioning in favour of the French State and the Swiss Federal State. Around the management of the Doubs, a cross-border emblematic river and the main tributary of the Saône River, the EPTB Saône and Doubs provides the technical secretariat for the Franco-Swiss Doubs network. This positioning means a collaborative action between our two nations and requires a multidisciplinary, technical, legal and financial approach for the success of the projects of the Great Cycle of Water. In this international context, the collaborative governance of public water policies must necessarily rely on scientific knowledge and sociology of organizations, operational engineering and territorial innovation, to adapt to climate, economic, political and organizational change.

MOTS CLES

Bassin versant, Gouvernance collaborative, changement climatique, Innovation, International

1 CONTEXTE ET SPECIFICITE

1.1 Les données clés du territoire franco-suisse :

- Surface du bassin versant : 430 km²
- Nombre de communes : 41 communes (23 communes françaises, 18 communes suisses)
- Linéaire de cours d'eau : 70 km
- Démarche à caractère international (en France: 1 département le Doubs; en Suisse : 3 cantons, Neuchâtel, Berne et Jura)

1.2 Les grands enjeux du territoire:

A partir du lac de Chaillexon, le Doubs marque la frontière entre la France et la Suisse sur 43 km. Il serpente au fond de gorges très boisées. Après Soubey, le Doubs forme ensuite une boucle de 29 km en territoire suisse. L'état des lieux réalisé en 2010-2011 par l'EPTB a mis en évidence :

- une qualité d'eau relativement bonne pour les polluants type azote et phosphore, mais des teneurs excessives pour un cours d'eau de cette sensibilité
- la présence de micropolluants (métaux, pesticides, produits de traitement du bois, HAP), accumulés dans les sédiments
- des potentialités piscicoles importantes (espèces emblématiques comme l'apron du Rhône), mais des peuplements modifiés, et des poissons moins nombreux
- une diversité en invertébrés aquatiques (larves d'insectes, crustacés) réduite

Les pressions subies par le milieu sont résumées ci-dessous. :

- Les trois barrages hydroélectriques du Châtelot, du Refrain, et de la Goule impliquent des variations importantes et brutales des niveaux d'eau et de la température, qui ont de forts impacts sur les milieux aquatiques et les peuplements de poissons.
- De gros efforts ont été réalisés ces dernières années pour réduire les pollutions d'origine domestique (construction et rénovation de stations d'épuration) ; quelques dysfonctionnements restent toutefois à régler.
- L'élevage bovin occupe une place importante sur le territoire ; le diagnostic devra être approfondi quant aux pratiques d'épandage et aux capacités de stockage des effluents.
- Les principales activités industrielles susceptibles d'émettre des micropolluants sont l'industrie horlogère, et l'exploitation du bois, prépondérantes sur le territoire ainsi qu'à l'amont (Haut Doubs).
- Certains seuils et barrages (11 au total) constituent des discontinuités écologiques, pour le transport de sédiments et pour les espèces de poissons qui migrent vers l'amont pour leur reproduction. Il en est de même pour certains petits affluents, déconnectés du Doubs au niveau de la confluence, et parfois dégradés (lit modifié ou rectifié).

1.3 Historique de la démarche :

Depuis de nombreuses années, les instances françaises et suisses travaillent ensemble pour une approche transfrontalière de connaissance et de gestion du Doubs franco-suisse, à divers niveaux et dans différents cadres d'actions :

- Un accord cadre de 1991 concerne principalement l'exercice de la pêche (harmonisation des réglementations de pêches, protection des habitats piscicoles...)
- Un accord a été signé à Maïche pour un engagement de la société exploitante du Châtelot à modifier les modalités de baisses des éclusées de l'usine hydroélectrique, un autre accord cadre a été signé en 2003 à propos de la gestion des débits...
- Le Doubs franco-suisse fait l'objet d'un projet de Parcs naturels régionaux des deux côtés de la frontière, porté par le Pays Horloger côté français, et par l'Association pour le Parc Naturel Régional du Doubs côté suisse.
- Un état des lieux / diagnostic global, qui traite de toutes les problématiques liées aux cours d'eau, a été réalisé par l'EPTB Saône & Doubs à l'échelle du sous-bassin versant (démarche appelée «projet intégré Doubs franco-suisse») en 2010-2011, et validé par le comité technique de pilotage en mai 2011.

1.4 Gouvernance

En 2011, une nouvelle forme de gouvernance a été mise en place :

- La commission mixte, liée à un Accord de 1991, a pour objectifs d'harmoniser les dispositions relatives à la pêche, et à assurer une protection efficace du poisson et de son habitat.
- Le groupe de travail "Gestion des débits" a pour objectifs d'améliorer la gestion des ouvrages hydroélectriques afin de réduire leurs impacts (révision du règlement d'eau commun). Ce groupe est co-présidé par la DREAL Franche-Comté et par l'OFEN (Office Fédéral de l'Énergie).
- Le Groupe de travail binational pour l'amélioration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques traite des autres aspects, tels que la qualité de l'eau, la protection des espèces, la morphologie. Il est co-présidé par la DDT et l'OFEV (Office Fédéral de l'Environnement). Le secrétariat technique du groupe est assuré par l'EPTB Saône & Doubs.

1.5 Les actions

Le groupe de travail binational pour l'amélioration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques, est composé des représentants des institutions suivantes :

- France : services de l'Etat (DDT, DREAL, ONEMA), Agence de l'Eau, collectivités (Région Franche-Comté, Département du Doubs, Pays Horloger), Fédération de pêche, Sénateurs, Députés,
- Suisse : Offices fédéraux de l'Environnement, de l'Energie, et de l'Agriculture, cantons de Neuchâtel, de Berne et du Jura, représentant de la pêche, APNRD.

Réuni pour la 1^{ère} fois en mai 2011, il a pour objectif d'affiner la connaissance et de définir un cadre général d'actions mobilisant et fédérant les acteurs suisses et français. Il s'appuie sur l'état des lieux établi par l'EPTB en 2010-2011, et sur un "document cadre pour le Doubs franco-suisse", qui établit les conclusions du groupe sur les actions à mettre en œuvre pour améliorer la qualité des eaux et le fonctionnement des milieux, et des recommandations aux autorités responsables. Il s'appuie également sur les travaux d'un groupe technique.

Lors de sa réunion du 22 janvier 2014, le groupe a validé un plan d'actions pour l'amélioration de la qualité du Doubs franco-suisse, élaboré par l'EPTB dans le cadre du groupe de travail. Il prévoit d'agir simultanément selon plusieurs axes pour réduire les flux de pollution quelles que soient leurs origines, pour restaurer la continuité écologique et la morphologie du Doubs et de ses affluents, ainsi que pour suivre de façon partagée et transfrontalière l'évolution de l'état du Doubs.

2 OBJECTIFS ET ENJEUX

2.1 L'ingénierie opérationnelle

L'EPTB assure, depuis 2011, le secrétariat et l'animation du groupe technique :

- coordination administrative et organisation des réunions du groupe technique,
- rassemblement et circulation des informations au sein du groupe,
- travail de synthèse et de préparation des éléments techniques pour le groupe technique,
- travail de recherche, d'analyse et de synthèse des éléments relatifs à la situation du Doubs franco-suisse et aux actions visant à améliorer la qualité des eaux et des milieux aquatiques de ce cours d'eau,
- travail de synthèse et de préparation du rapportage au groupe binational,
- En 2012, cette mission a été étendue au secrétariat technique du groupe binational,
- préparation de l'ordre du jour des réunions, des projets de courriers d'invitation des comptes rendus de réunions, en lien avec les représentants des structures assurant la présidence du groupe, préparation des documents de séance etc.

Cette mission correspond aujourd'hui à 40% du temps de travail de la chargée de missions.

2.2 Enjeux de continuité écologique et de restauration physique:

- 15 ouvrages dont 10 infranchissables (3 grands barrages hydroélectriques + 4 ouvrages sur le Doubs frontière + 3 ouvrages sur la boucle suisse du Doubs)
- Etude de détermination des solutions techniques pour le rétablissement de la continuité écologique au niveau des 4 ouvrages du Doubs frontière (la Rasse amont & aval, le Theusseret, le Moulin du Plain) en cours (démarrage en mars 2013, rendu fin juin 2014).
- Projets de restauration physique prévus ou en cours: projet de restauration morphologique du Bief de Fuesse en cours, porté par la Fédération de pêche du Doubs (étude projet en cours).