



AGENCE DE L'EAU  
**ADOUR-GARONNE**

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



# **ÉVALUATION DE LA MESURE INCITATIVE ATTACHÉE AUX PPG-CE**

Violène SIBERTIN-BLANC

M2 « Politique environnementale et pratiques sociales »

2014/2015

Encadrant pédagogique : Didier BUSCA

Encadrant professionnel : Sylvie JEGO

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Didier Busca et Sylvie Jégo, pour leur grande disponibilité et leurs précieux conseils tout au long du stage.

Je souhaite également remercier Dominique Tesseyre, Anne Citterio et Jacqueline Dejean, pour m'avoir accueilli si chaleureusement au sein de l'unité « Milieux aquatiques et Inondations ».

J'adresse par ailleurs un remerciement sincère à Nadine Chalabert pour son aide et sa patience à m'enseigner les subtilités de Qgis !

Je remercie aussi l'ensemble des équipes du département « Ressource en eau et milieux aquatiques » pour la gentillesse et l'inaltérable bonne humeur de ses membres. Longue vie à DREMA !

Enfin un grand merci à Amandine Charvet, mon acolyte du 2ème étage, pour cette « cohabitation » parfaite.

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b><u>INTRODUCTION</u></b> .....   | 5  |
| <b><u>Presentation de la politique de gestion des cours d'eau</u></b> .....  | 5  |
| <u>I - Les échelles de gouvernance de la politique de l'eau</u> .....        | 5  |
| <u>II - La politique de gestion des cours d'eau de l'AEAG</u> .....          | 6  |
| <b><u>De la gestion hydraulique à l'hydromorphologie</u></b> .....           | 8  |
| <u>I – La révolution attendue des modes de gestion des cours d'eau</u> ..... | 8  |
| <u>II - Les « variables » de la politique d'incitation</u> .....             | 9  |
| <b><u>Methodologie</u></b> .....   | 11 |
| <u>I - Choix des terrains d'étude</u> .....                                  | 11 |
| <u>II – Méthode de l'étude de cas</u> .....                                  | 13 |
| <b><u>PARTIE 1 : MONOGRAPHIES DES TERRITOIRES</u></b> .....                  | 15 |
| <b><u>Le SIGOM</u></b> .....   | 15 |
| <u>I - La structuration du territoire</u> .....                              | 15 |
| <u>II - La mise en œuvre du dispositif incitatif</u> .....                   | 18 |
| <u>III - La représentation de la gestion des cours d'eau</u> .....           | 25 |
| <b><u>Le SMBV des Deux Séoune</u></b> .....                                  | 29 |
| <u>I – La structuration du territoire</u> .....                              | 29 |
| <u>II- La mise en œuvre du dispositif incitatif</u> .....                    | 34 |
| <u>III - La représentation de la gestion des cours d'eau</u> .....           | 39 |
| <b><u>Le SIAH Sorgue Dourdou</u></b> .....                                   | 48 |
| <u>I - La structuration du territoire</u> .....                              | 48 |
| <u>II - La mise en œuvre du dispositif incitatif</u> .....                   | 53 |
| <u>III - La représentation de la gestion des cours d'eau</u> .....           | 59 |

|   |    |
|---|----|
| <b><u>PARTIE 2 : ANALYSE CROISEE</u></b> .....  | 64 |
| <b><u>L'instrument d'incitation</u></b> .....   | 64 |
| <u>1.La compréhension variable des modalités d'aides par l'ensemble des acteurs</u> ..... | 64 |
| <u>2. La pratique «souple» des aides</u> .....  | 65 |
| <u>3.La cohérence avec les dispositifs d'autres partenaires</u> .....                     | 66 |
| <b><u>L'hydromorphologie, moteur de l'incitation</u></b> .....                            | 67 |
| <u>1.La constitution des cadres de perception</u> .....                                   | 67 |
| <u>2.La technique des « petits pas »</u> .....  | 71 |
| <u>3.La corrélation entre hydromorphologie et expérimentation</u> .....                   | 72 |
| <u>4.La permanence de l'enrôlement</u> .....  | 73 |
| <b><u>La selectivite, ou le « bon terreau » de l'aide</u></b> .....                       | 75 |
| <u>1.La composition de l'auto-financement des MO</u> .....                                | 75 |
| <u>2.Le niveau de structuration technique</u> .....                                       | 76 |
| <u>3.L'évolution statutaire des structures gestionnaires</u> .....                        | 78 |
| <b><u>CONCLUSION</u></b> .....  | 80 |
| <b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b> .....   | 81 |
| <b><u>ANNEXES</u></b> .....   | 82 |

# INTRODUCTION

## PRESENTATION DE LA POLITIQUE DE GESTION DES COURS D'EAU

### **I - Les échelles de gouvernance de la politique de l'eau**

La politique de l'eau est traversée par des échelles de gouvernance multiples. Ainsi, depuis le début des années 2000, c'est au niveau communautaire que sont fixés les objectifs majeurs de protection de la ressource en eau sur l'ensemble du territoire européen. En effet, la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 (directive 2000/60) vise à donner une cohérence à l'ensemble de la législation avec une politique communautaire globale dans le domaine de l'eau. Elle définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen et fixe des objectifs pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. L'objectif général est d'atteindre le bon état des différents milieux sur tout le territoire européen d'ici 2015 (et au plus tard en 2027).

Au niveau national, la loi sur l'eau a, dès 1992, posé les bases d'une véritable gestion intégrée de l'eau et consacré l'eau en tant que « patrimoine commun de la Nation ». La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (dite « LEMA ») a rénové le cadre global de la politique de l'eau. Enfin, les lois Grenelles (et notamment la loi n°2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle 1 ») ont achevé de transposer les objectifs de la DCE, fixant notamment l'engagement de retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et d'assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen.

La politique de l'eau est définie à une échelle régionale, au sein des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), outils de planification déclinant les objectifs nationaux et communautaires par district hydrographique, correspondant notamment au territoire couvert par l'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG).

S'agissant plus précisément de la gestion des cours d'eau, cette politique est, à l'instar de la plupart des questions traitée par le SDAGE, marquée par l'intense variabilité des enjeux d'un bout à l'autre du territoire Adour-Garonne. Cette différenciation des enjeux conduit nécessairement à spatialiser la gestion du cours d'eau. Ainsi, l'AEAG promeut une définition locale des politiques de gestion de cours d'eau, appuyée sur les outils de planification et de programmation, mis en place à l'échelle hydrographique pertinente, tels que le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), le contrat de rivière ou le contrat territorial (cf annexes). Parmi ces outils déclinant la politique de l'eau à une échelle plus pertinente, le programme pluriannuel de gestion des cours d'eau (PPGCE) est un document de programmation spécifiquement dédié à la question de la gestion des cours d'eau, devant intégrer une approche à l'échelle du bassin versant.

Ces programmes de gestion sont rédigés et portés par des structures intercommunales maîtres d'ouvrage, qui sont, pour l'essentiel, des syndicats mixtes. Ceux-ci présentent souvent l'avantage d'un territoire structuré à l'échelle d'un linéaire plus cohérent, au niveau du bassin versant. Mais les

maîtres d'ouvrages des PPGCE sont également des communautés de communes, dont les territoires sont souvent plus resserrés mais qui peuvent être perçues comme plus opérationnelles, grâce notamment aux compétences dont elles disposent en matière d'aménagement du territoire. Ils sont aussi des syndicats intercommunaux, souvent créés dans les années 1970 à 1990 pour porter à l'époque des programmes de travaux d'assainissement hydraulique.

A cet égard, il doit être noté qu'une loi « MAPAM » est intervenue en janvier 2014 pour réformer la structuration de la compétence cours d'eau à l'horizon de janvier 2016. Ainsi, la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) sera, à cette date, obligatoirement transférées des communes vers les intercommunalités (communauté de commune, d'agglomération et métropole) et sera exclusivement mise en œuvre par ces dernières ou par des syndicats mixtes, à l'exclusion notamment des syndicats de communes (SIVU ou SIVOM). La compétence GEMAPI, qui est définie à l'article L.211-7 du code de l'environnement comme couvrant notamment : « (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. », correspond aux thématiques des PPGCE. Cette restructuration de la compétence rivière crée actuellement une forte incertitude sur le devenir des structures gestionnaires de cours d'eau. L'entrée en vigueur de cette réforme pourrait toutefois être reportée de deux ans, ainsi qu'il résulte des termes actuels de la loi « NOTRe » (Nouvelle organisation du territoire de la République) actuellement en débat au Parlement.

## **II - La politique de gestion des cours d'eau de l'AEAG**

- **Evolution de la politique de gestion des cours d'eau depuis 1997**

Depuis 1997, avec le 7<sup>ème</sup> programme, l'Agence de l'eau Adour Garonne (AEAG) promeut une politique ayant pour but de favoriser le passage d'une approche hydraulique et très ponctuelle à une conception écologique du fonctionnement du cours d'eau. L'agence subventionne ainsi un certain nombre d'opérations ayant trait à la gestion et à la restauration des cours d'eau. L'AEAG subordonne l'octroi de ces aides à l'élaboration de PPGCE. A compter du 8<sup>ème</sup> programme, en 2003, l'attribution des aides est également conditionnée par l'existence d'une structure pérenne dédiée à la gestion des cours d'eau au sein de la structure maître d'ouvrage. En toute hypothèse, pour être éligible à l'attribution d'aides de l'AEAG, les opérations envisagées doivent respecter les dispositions du SDAGE Adour Garonne.

En 2007, l'Agence entame son 9<sup>ème</sup> programme. Celui-ci poursuit la démarche initiée depuis 10 ans et tend à faire de la prise en compte de l'hydromorphologie, demandée par la directive cadre sur l'eau, la clé de gestion des cours d'eau. Il s'agit en effet d'analyser les liens entre l'eau et la forme des paysages, chercher à en comprendre l'histoire et l'évolution afin de tenter d'en prévoir les changements futurs. Le 9<sup>ème</sup> programme introduit en outre un objectif de résultat assigné aux maîtres d'ouvrage qui doivent, au sein des PPGCE, inscrire les résultats attendus par les mesures envisagées et s'engagent à rendre compte à l'AEAG des résultats effectivement obtenus.

En 2009, le 9<sup>ème</sup> programme fait l'objet d'une révision au terme de laquelle est introduite une mesure incitative qui vise à favoriser l'inscription au sein des PPGCE d'objectifs de restauration du fonctionnement hydromorphologique des cours d'eau. Le taux de base de l'aide distribuée par

l'agence pour le financement d'actions relatives à la gestion des cours d'eau (de 35%), est porté à 50% dès lors que les objectifs des PPGCE sont « *susceptibles de restaurer (ou de maintenir) le bon état écologique des masses d'eau considérées* ».

Dans le même temps, l'AEAG édite un guide méthodologique relatif à la révision des PPGCE, à l'intention des techniciens de rivière des structures et de leurs partenaires. Ce guide, qui vise notamment à renforcer le rôle des élus dans le choix des objectifs et des opérations de gestion des cours d'eau, promeut l'intégration de l'hydromorphologie à l'occasion de la révision des PPGCE.

En 2012, lors du lancement du 10<sup>ème</sup> programme, le taux de l'aide de base est réduit à 30% tandis que le taux bonifié est porté à 60%. L'AEAG tente notamment à cette occasion de compenser la réduction de financements que s'appêtent à réaliser les Conseils Généraux. Il s'agissait alors de ne pas briser la dynamique amorcée, conformément aux conclusions de l'évaluation de la politique de l'agence en matière d'entretien et de restauration des rivières, réalisée en 2011, qui préconisaient de continuer l'aide.

- **Définition actuelle de la politique de gestion des cours d'eau**

Désormais, la délibération de l'AEAG prise lors de son conseil d'administration du 25 octobre 2012 (intitulées « Modalités et conditions d'attribution des aides – Gestion des milieux aquatiques et des inondations) fixe les modalités d'attributions de l'aide au Chapitre 2 « Gestion des cours d'eau et inondations ». L'incitativité est définie de la manière suivante : « *Le taux d'aide est bonifié si les objectifs et les moyens du programme pluriannuel de gestion sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'état écologique ou de la biodiversité des masses d'eau* »

Il est d'emblée possible de relever le choix d'une définition très large des opérations susceptibles de bénéficier d'un taux bonifié. Ce choix est censé permettre de garantir l'adaptation aux particularismes locaux et de faire place à un véritable « cas par cas ». Toutefois, cette définition, qui porte en elle une certaine forme de flou, peut interroger sur l'intelligibilité du dispositif pour les acteurs et sur la lisibilité de la politique ainsi menée.

Le subventionnement de la gestion des cours d'eau est plafonné à hauteur de 80%. S'il existe une différence selon qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement ou d'investissement (les premières permettant légalement de procéder à un subventionnement supérieur à 80%), l'Agence de l'eau souhaite néanmoins que le maître d'ouvrage mette en œuvre un minimum de 20% du financement. Cette exigence d'un minimum d'autofinancement correspond à la volonté de responsabiliser les acteurs locaux quant à la problématique de gestion des cours d'eau.

A travers la mise en œuvre de la politique d'incitation visée par la présente étude, l'Agence souhaite promouvoir la révision (ou la rédaction) par les maîtres d'ouvrage des programmes pluriannuels de gestion des cours d'eau. La révision d'un PPGCE doit induire une étude au cas par cas du cours d'eau, conduisant à la réalisation d'un diagnostic propre à chaque territoire. Il s'agit ainsi de déterminer l'état du linéaire et les pressions qui sont susceptibles de s'exercer sur le cours d'eau. Doivent alors être déterminés les objectifs de restauration et de gestion qui peuvent être assignés au maître d'ouvrage et les mesures qui peuvent être mises en œuvre pour y parvenir. C'est cet ensemble de

diagnostic, d'objectifs et de mesures concrètes qui constitue le programme pluriannuel de gestion. Selon les responsables de la politique rivière de l'agence de l'eau, la révision prend environ deux ans. Il s'agit d'un temps long dont l'objectif est de laisser la place à la concertation et à une véritable décision des élus.

## DE LA GESTION HYDRAULIQUE À L'HYDROMORPHOLOGIE

### **I – La révolution attendue des modes de gestion des cours d'eau**

La politique de l'agence en matière de gestion des milieux aquatiques tend à parvenir au bon état des masses d'eau, conformément aux objectifs fixés par la DCE, repris dans le SDAGE. La qualification du bon (ou du mauvais) état des masses d'eau renvoie à deux branches d'évaluation : la qualité chimique et la qualité biologique. L'un des éléments explicatifs de la seconde branche (la qualité biologique) correspond aux qualités hydromorphologiques du cours d'eau, mesurée sur la base d'indicateurs liés à l'hydrologie, la morphologie et la continuité (cf annexes).

La mise en œuvre d'une approche hydromorphologique constitue toutefois une véritable révolution des pratiques de la gouvernance locale de l'eau puisque bon nombre de syndicats de gestion des rivières ont été créés autour de missions strictement hydrauliques, visant au bon écoulement de l'eau. La gestion de l'eau semble jusqu'alors avoir, pour l'essentiel, consisté à « nettoyer », voire à « rectifier » la rivière afin que l'eau s'écoule le mieux possible vers l'aval. De nombreux maîtres d'ouvrage ont ainsi œuvré pendant de nombreuses années à la rectification et aux curages des cours d'eau, ou encore à l'enrochement des berges, nature de travaux non éligibles aux aides de l'Agence.

Aujourd'hui, le constat semble avoir été fait de l'impact négatif de ces méthodes et même de leur dangerosité puisqu'elles ont finalement conduit à créer, à la place des rivières, de longs chenaux rectilignes aux berges lisses. Ainsi, par exemple, lors des épisodes de crues, aucun méandre, aucun branchage, ni aucun sédiment ne viennent freiner la violence de la rivière. La compréhension de l'hydromorphologie du cours d'eau vise donc à retrouver le fonctionnement naturel de celui-ci, lui permettant notamment de réagir « correctement » en cas de crue en évitant de devenir dévastateur. Les méthodes « classiques » de gestion semblent également aller à l'encontre des exigences écologiques puisque ces cours d'eau, rectifiés et enrochés, ne permettent pas l'accueil de la faune et de la flore censées les peupler. L'approche hydromorphologique doit donc aussi permettre de restaurer les fonctions écologiques du cours d'eau, en matière notamment d'habitat piscicole.

Dans ce contexte, l'un des moyens choisis par l'AEAG pour parvenir à la réalisation de cet objectif de bon état des masses d'eau est l'incitation financière des maîtres d'ouvrage à adopter une approche hydromorphologique de la gestion des cours d'eau, consistant à fixer des objectifs plus « ambitieux » que l'entretien de la ripisylve, visant la restauration des fonctionnalités naturelles des cours d'eau.

L'AEAG souhaite aujourd'hui mesurer l'efficacité de la politique incitative à travers laquelle elle tente de promouvoir l'hydromorphologie. Il s'agit, aux termes du descriptif de la mission du stage proposé par l'agence, « *d'évaluer si la mesure d'incitativité mise en place par l'Agence de 2010 à 2012 et poursuivie aujourd'hui dans le 10e programme (2013-2018) a permis et permet d'inciter les maîtres*



*d'ouvrage à réviser leur PPG-CE et à y inclure des objectifs allant au-delà de la restauration et l'entretien de la ripisylve ».*

Toutefois, l'apparente simplicité du dispositif choisi par l'agence, consistant à attribuer des aides en matière de gestion des cours d'eau dont le taux est bonifié lorsque les maîtres d'ouvrage programment des opérations répondant au label « hydromorphologie », recèle en réalité une véritable complexité. En effet, les PPG-CE se caractérisent par l'intense variabilité de leurs contenus. La politique menée par les maîtres d'ouvrage en matière de cours d'eau dépend d'un grand nombre de variables locales (existence et montant de financements extérieurs, état des masses d'eau, présence d'appuis techniques, nature structurelle des maîtres d'ouvrage, contexte politique, économique, etc). La qualification par l'AEAG du niveau d'ambition des mesures mises en œuvre est également inégale, dépendant en partie du regard porté par chaque instructeur de dossier sur la gestion effectuée par le maître d'ouvrage, parfois appréciée de manière « globale » et prenant en compte d'autres aspects que la seule gestion des cours d'eau.

## **II - Les « variables » de la politique d'incitation**

Les mesures de restauration de l'hydromorphologie sont extrêmement diverses puisqu'elles dépendent du contexte et des caractéristiques de chaque cours d'eau. A titre d'exemple, il est possible de citer la replantation de végétation sur les berges, la mise en place de « matelas alluvionnaires » (correspondant plus prosaïquement au dépôt de cailloux dans le lit de la rivière), au maintien de bois mort dans le lit du cours d'eau, la réouverture de bras mort ou encore le reméandrage. Ainsi, là où jusqu'ici l'épaveuse œuvrait à dégager les berges de leur végétation, désormais il faut replanter. Et là où la pelle mécanique ôtait les rochers (dits « matériaux alluvionnaires ») et le bois dans le lit du cours d'eau, il faut désormais les replacer. Il s'agit donc d'un changement profond dans l'approche de la gestion des rivières, consistant à « remettre la nature » dans le cours d'eau alors que la politique de gestion a, jusqu'alors, plutôt consisté à tenter de dominer, maîtriser, voire de supprimer, la nature du cours d'eau.

L'objectif que poursuit l'agence consiste ainsi à faire partager une nouvelle démarche de gestion des cours d'eau, l'hydromorphologie, qui peut apparaître brutalement différente de celle pratiquée jusque là. Cette démarche est censée se concrétiser à travers la formalisation d'un document de programmation : le PPG. Ce programme d'action est ainsi supposé répondre au problème public que représente la gestion de la rivière.

Sur chaque territoire, ce programme doit résulter d'une contextualisation locale d'enjeux généraux fixés au niveau communautaire, national, ainsi qu'à l'échelle de district hydrographique et de grand bassin versant. En effet, la politique de l'eau se déploie dans un système de combinaison de compétences à différentes échelles. Les cours d'eau, milieux naturels mobiles, changeants et imprévisibles, sont par ailleurs eux-mêmes des « actants »<sup>1</sup> de la politique dont ils font l'objet.

---

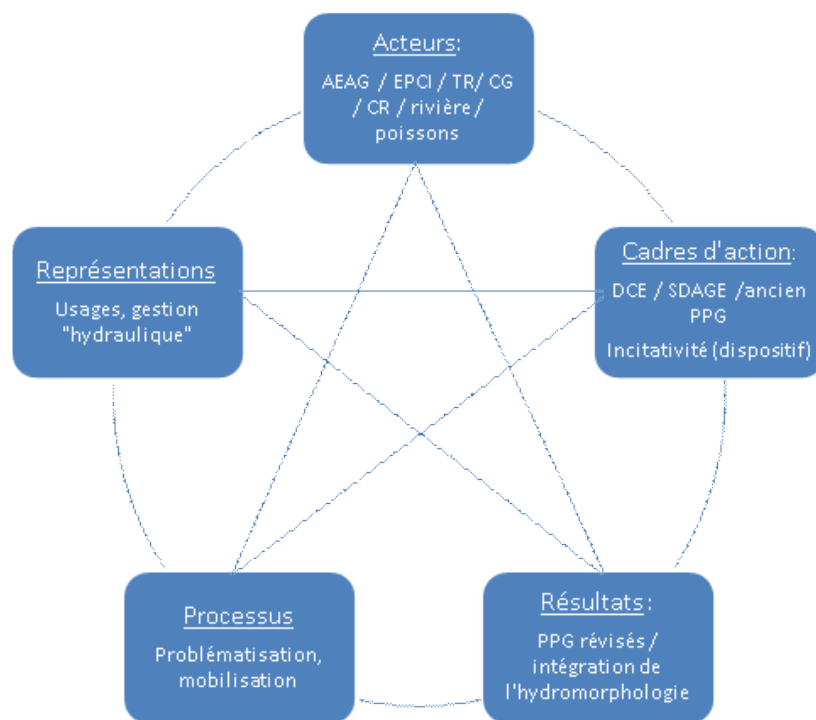
1 Latour Bruno, *Changer de société, refaire de la sociologie*, traduit de l'anglais par Nicolas Guilhot, Paris, La Découverte, « Sciences humaines et sociales », 2005.

Les cours d'eau sont en outre l'objet d'usages variés et variables selon les territoires. La problématique de leur gestion met en jeu des représentations différenciées de ce qu'est ou « devrait être » un cours d'eau.

Ils sont également appréhendés par de nombreux textes, réglementations et procédures constituant les cadres d'action de la politique de gestion des cours d'eau, parmi lesquels figurent le dispositif incitatif de l'AEAG.

Le dispositif incitatif mis en place par l'AEAG se trouve donc mis en relation avec un grand nombre d'autres variables qui interagissent les unes avec les autres. Chacune de ces variables est porteuse d'incertitude et d'instabilité. L'objectif de la politique d'incitation vise ainsi à faire émerger un cadre d'anticipation, le programme pluriannuel de gestion, qui stabilise les composantes de la gestion des cours d'eau et réduit les incertitudes qui s'appliquent à cette politique de gestion. Il est possible de représenter ces diverses interactions selon le schéma suivant :

***Le pentagone de la politique d'incitation de l'AEAG<sup>2</sup>***



Selon l'auteur auquel nous empruntons ce schéma, « C'est la combinaison des trois premières variables [les acteurs, les représentations et les institutions] qui détermine les processus c'est à dire les mobilisations des acteurs et leurs dynamiques d'échange et d'évolution dans le temps ».

2 Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, « Collection universitaire de poche », 2007, p13

Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur la manière dont l'ensemble des interactions des variables de la politique d'incitation menée par l'AEAG aboutit, ou non, à l'engagement d'un processus de formalisation d'un programme de gestion. Quelles sont les conditions d'émergence de ces programmes et comment l'incitation financière mise en place par l'agence de l'eau constitue-t-elle un instrument d'intéressement des maîtres d'ouvrage à cette démarche ?

Il s'agit donc, dans le cadre de cette étude, d'analyser les facteurs d'engagement des maîtres d'ouvrage dans un processus de production d'un programme pluriannuel de gestion de cours d'eau.

## METHODOLOGIE

### **I - Choix des terrains d'étude**

La première partie du stage (8 semaines entre juin et août 2014) a été consacrée à la réalisation d'une enquête quantitative exploratoire, finalisée lors de la reprise du stage en octobre et novembre 2014, afin de déterminer les terrains pertinents pour accueillir l'enquête qualitative, une étude quantitative exploratoire a été réalisée dans le but de « cartographier » différents profils de maîtres d'ouvrage au regard d'informations telles que le montant des aides publiques reçues ou des actions mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage.

Ce travail a consisté en l'analyse des données disponibles via les outils de l'agence de l'eau. Il s'agit pour l'essentiel des données renseignées dans l'application « AEAG Web », complétées par les données issues de l'état des lieux des masses d'eau réalisé dans le cadre de la mise à jour du SDAGE 2016-2021.

La base de travail repose ainsi sur les données attachées à 2 470 dossiers d'aides distribuées depuis 2007, début du 9<sup>ème</sup> programme, au titre de la sous-ligne 3 (travaux) concernant exclusivement les opérations « cours d'eau » (à l'exclusion de celles concernant les interventions d'urgence réalisées à la suite d'inondations), de la sous-ligne 11 (missions techniciens rivières) et de la sous ligne 1 (réalisation d'études)<sup>3</sup>.

Le recueil des données a permis de faire apparaître 318 structures maîtres d'ouvrage ayant reçu des aides depuis 2007, dont 235 qui sont aujourd'hui toujours en activités (76 ont disparu pour laisser la place à une nouvelle structure, 7 ont disparu définitivement) Doivent également être relevées des structures qui, sans avoir cessé de fonctionner, n'ont obtenu aucune aide de l'agence depuis plusieurs années (12 n'ont reçu aucune aide depuis trois ans).<sup>4</sup>.

Sur la base de ces données, un travail de « profilage » a été entrepris. Le premier angle de profilage donne à voir les contours de « l'action » des maîtres d'ouvrage. Six profils d'action ont pu être

<sup>3</sup>Les données recueillies au titre de l'année 2014 ont été arrêtées le 17 octobre 2014.

<sup>4</sup>L'agence dénombre 246 structures rivières pérennes. La différence entre ce chiffre et les 235 structures visées par l'étude s'explique par l'exclusion des structures associatives et des opérations de travaux d'urgence réalisés à la suite d'inondations.

distingués (correspondant à 141 maîtres d'ouvrage). Ces profils décrivent ainsi le niveau d'aides publiques reçues par les maîtres d'ouvrage, l'état d'avancement de la révision de leur programme de gestion et le niveau d'ambition des mesures qu'ils mettent en œuvre.

- **P1** : Pas d'aide travaux – Révision en cours : ce profil correspond aux maîtres d'ouvrage qui n'ont reçu aucune aide de l'agence au titre de la sous-ligne 3 au cours de la période 2007-2014 mais qui ont néanmoins engagé une révision de leur PPG. Il s'agit donc des maîtres d'ouvrage qui sont essentiellement aidés au titre de la mission technicien de rivière (16 maîtres d'ouvrage)
- **P2** : Forte aide SL3 – PPG-CE révisé – Opérations ambitieuses : il s'agit du profil « idéal » regroupant les maîtres d'ouvrage ayant reçu des aides assorties d'une bonification au titre de travaux ambitieux et dont le PPG-CE est d'ores et déjà révisé (33 maîtres d'ouvrage)
- **P3** : Forte aide SL3 – Révision en cours – Opérations ambitieuses : cette catégorie est proche de la précédente à la seule différence que la révision du PPG-CE n'est pas achevée (20 maîtres d'ouvrage)
- **P4** : Révision en cours ou en projet – Forte aide AEAG sur des travaux « de base » : il s'agit de maître d'ouvrage qui bénéficient d'une bonification des aides versées par l'agence affichant des opérations de travaux « peu ambitieuses » mais dont la révision du PPG-CE est en cours ou en projet (28 maîtres d'ouvrage)
- **P5** : « Fort engagement » (PPG-CE révisé ou en cours de révision) avec aides AEAG faibles : il s'agit de maîtres d'ouvrage titulaire d'un PPG-CE révisé ou engagés dans une démarche de révision du PPG-CE qui bénéficient (relativement aux autres maîtres d'ouvrages) d'aides AEAG faibles. Ce profil correspond à des maîtres d'ouvrage qui semblent disposer d'une dynamique d'action plus « autonome » (18 maîtres d'ouvrage)
- **P6** : Pas de projet de révision : il s'agit de l'ensemble des maîtres d'ouvrage, quel que soit le niveau de financement pratiqué par l'agence ou le niveau d'ambition des travaux réalisés, pour lesquels aucun projet de révision du PPG, antérieur à 2010, n'est mentionné (26 maîtres d'ouvrage)

Le second angle du travail de profilage donne à voir des profils « d'état ». Ils ont ainsi pour objet de mettre en évidence la qualité des masses d'eau que les maîtres d'ouvrage ont à gérer, en termes de pressions appliquées au territoire et en termes de risque de non atteinte des objectifs de bon état à l'horizon 2021. Ainsi, pour chaque profil d'action a été associée une tendance significative en termes de pression et de risque. En miroir, une (ou deux) tendance(s) atypique(s) a (ont) été relevée(s) afin d'être également proposée(s) à l'étude. Sont ainsi identifiés 87 maîtres d'ouvrage (cf liste des maîtres d'ouvrage en annexe).

|    | PRESSION                            | RISQUE                                   | ATYPIQUE   |
|----|-------------------------------------|--|--|
| P1 | Pression hydromorphologique (4)     | 1/2 à 4/5ème du linéaire à risque (6)    | Plus de 4/5ème du linéaire à risque (1)<br>Pressions fortes/grand linéaire (1) |
| P2 | Pressions fortes/grand linéaire (8) | Plus de 4/5ème du linéaire à risque (10) | Pressions faibles (9)  |

|    |                                     |  |  |
|----|-------------------------------------|--|--|
| P3 | Pressions faibles(6)                | ½ à 4/5ème du linéaire à risque (6)      | Totalité du linéaire à risque (2)                            |
| P4 | Pression irrigation (10)            | Totalité du linéaire à risque (9)        | Pression hydromorphologique (2)                              |
| P5 | Pressions faibles (11)              | Moins de la ½ du linéaire à risque (7)   | Pressions fortes/petit linéaire (1) /grand linéaire (1)      |
| P6 | Pressions fortes/grand linéaire (7) | Plus de 4/5ème du linéaire à risque (13) | Moins de la ½ du linéaire à risque (1) Pressions faibles (4) |

Après présentation du travail de « profilage » et discussion au cours d'un comité de pilotage réunissant les chargés d'intervention « espace rural » des cinq délégations de l'AEAG, les membres de l'unité « Milieux aquatiques », l'expert « Evaluation des politiques publiques » du siège de l'agence de l'eau, ainsi que l'encadrant universitaire du stage, les maîtres d'ouvrage finalement retenus pour accueillir les études de cas ont été :

- S.I.A.H. des Vallées de la Sorgue et du Dourdou (P5)
- SIGOM (P5)
- SMER des Berges du Bassin Versant des deux Séoune (P6)

Le choix s'est ainsi orienté vers trois territoires sans PPG-CE révisé. Deux d'entre eux ont toutefois une démarche de révision engagée, le troisième semblant au contraire dans une situation de blocage. Seule la structure syndicale a été retenue, à l'exclusion de la forme communautaire (EPCI à fiscalité propre). Ces territoires sont dispersés sur le bassin Adour-Garonne, l'un étant situé dans l'Aveyron, un autre dans les Pyrénées Atlantiques et le troisième dans le Lot et Garonne. Chaque territoire est ainsi géré par une délégation différente de l'agence de l'eau (respectivement : Rodez, Pau et Atlantique-Dordogne).

## **II – Méthode de l'étude de cas**

La deuxième phase de l'étude a consisté en la réalisation de trois études de cas sur la base d'entretiens avec différents acteurs de la gestion des cours d'eau sur chacun des territoires étudiés.

Ainsi, pour chaque territoire, ont été rencontrés le président de la structure gestionnaire de cours d'eau, le technicien de rivière, les services de l'Etat (DDT), le Conseil Régional, le Conseil Général (CATER), l'ONEMA et la Fédération de pêche. En fonction des territoires, des entretiens ont pu également être effectués auprès de la Chambre d'agriculture, d'un bureau d'étude impliqué dans la révision du PPG de deux des structures visées par l'étude ou de techniciens de rivières et élus des structures gestionnaires voisines.

Les entretiens semi-directifs ont été réalisés sur la base d'une grille formalisée en vue d'aborder l'ensemble des points ayant trait à la politique d'incitation menée par l'AEAG et l'identification du contexte dans lequel cette démarche s'inscrit, adaptée en fonction de l'acteur interrogé (cf grille en annexes).

Les entretiens réalisés garantissent aux personnes interrogées l'anonymat. Dans ces conditions, les extraits d'entretien cités dans le corps de l'étude ne seront pas attribués à leurs auteurs, précision étant faite qu'au vu du faible échantillonnage d'entretiens et de la nature des acteurs interrogés, il est exclu d'associer lesdits extraits à des « catégories » d'acteurs (de type « élus », « techniciens », « Etat »...) qui induiraient pour chaque territoire une identification systématique de l'auteur des propos.

# PARTIE 1 : MONOGRAPHIES DES TERRITOIRES

Il s'agit d'analyser, territoire par territoire, les entretiens réalisés avec les différents acteurs afin de présenter le visage de la gestion des cours d'eau.

Pour réaliser ces monographies succinctes de chaque territoire, nous présenterons successivement les trois variables identifiées en introduction comme gouvernant la mise en mouvement d'une révision des programmes pluriannuels de gestion de cours d'eau :

- La variable « acteur » : il s'agira de décrire la structuration du territoire par rapport au cours d'eau.
- La variable « cadres d'action » : il s'agira d'observer les conditions de mise en œuvre, sur chacun des territoires, du dispositif incitatif de l'AEAG.
- La variable « représentation » : il s'agira enfin d'interroger les cadres de perception de la gestion des cours d'eau sur chaque territoire dès lors que « *les faits ne sont jamais accessibles que dans l'horizon des représentations que l'on s'en fait et que l'on s'en donne* »<sup>5</sup>.

## LE SIGOM

Le SIGOM a entamé la révision de son PPG depuis 2011, sans toutefois être parvenu à ce jour à formaliser ce programme. Les aides reçues de l'AEAG ont longtemps été de 30%, jusqu'aux derniers travaux réalisés où l'aide a été portée à 50%.

### **I - La structuration du territoire**

#### 1. La « carte et le territoire »

Le SIGOM, Syndicat intercommunal des gaves d'Oloron et de Mauléon, gère essentiellement le Saison, (ou « gave de Mauléon »), lui-même affluent du gave d'Oloron. Fondé initialement autour de l'association d'une quinzaine de communes, le syndicat en compte aujourd'hui 42, sur les 80 communes présentes sur le bassin versant. Il semble que le contrat de rivière porté au début des années 2000 ait joué un rôle structurant, en favorisant l'adhésion de nouvelles communes à cette époque. Cette dynamique d'adhésion s'est poursuivie depuis, bien que la couverture de la totalité du bassin versant n'ait jamais pu être atteinte. Des efforts semblent avoir été fournis par le syndicat et un certain nombre de partenaires pour favoriser l'adhésion des communes mitant le bassin versant. Il a pu s'agir notamment d'exclure le financement de travaux sur la rivière sollicités par les communes isolées, non adhérentes à une structure gestionnaire. Toutefois, il semble que les communes ayant choisi de ne pas adhérer sont essentiellement celles ayant aussi choisi de ne pas consacrer de budget à la gestion des cours d'eau. Dans ces conditions, elles peuvent rester insensibles à l'absence de financement, puisqu'elles ne souhaitent rien financer. Aujourd'hui, la dynamique d'adhésion trouve

---

<sup>5</sup>Cefaï Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », Réseaux, 1996, Volume 14, n°75, p49

sa logique dans la perspective d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM et de la la compétence « GEMAPI ». Cette réforme est perçue comme devant permettre au syndicat d'obtenir l'adhésion des communes « manquantes ». Cependant, si cette réforme est perçue comme un soutien à la logique de couverture du bassin versant, il semble qu'elle ne puisse produire ses effets qu'à compter de son entrée en vigueur, marquant la création d'une compétence obligatoire pour les collectivités. Avant cette date, les communes ayant choisi de ne pas engager de dépenses relatives à l'entretien des cours d'eau ne semblent pas opérer de rapprochement avec le syndicat en vue d'anticiper la mise en place de la réforme. Il en résulte qu'un certain flou semble actuellement régner sur les conséquences qui résulteront, pour le syndicat, de la mise en place de la compétence GEMAPI. Ce constat semble en outre d'autant plus dommageable que la réforme risque aujourd'hui de voir son entrée en vigueur repoussée, risquant ainsi de conforter les communes non adhérentes dans leur position attentiste. La réforme crée également une incertitude sur l'identité du futur gestionnaire des cours d'eau sur le territoire, la compétence étant légalement attribuée aux communautés de commune et non pas aux syndicat de rivière. Toutefois, le SIGOM est considéré par l'ensemble des acteurs comme ayant naturellement vocation à prendre en charge cette compétence sur le bassin versant du Saison.

*« Et sur une partie du territoire, a émergé après les crues des années 90 et de problématiques assainissement/monde agricole un projet de contrat de rivière, porté par l'ancêtre de la communauté de communes de Soule, pas sur la totalité du bassin versant. Déjà la phase montage avait structuré un peu les communes. Mais quand la communauté de communes a cherché un maître d'ouvrage sur la partie rivière il y a eu 2 ou 3 années de perdues parce qu'ils n'avaient pas la compétence rivière. C'est là qu'ils se sont dit « il y a un syndicat de rivière qui existe » qui était basé à Sauveterre (...) et donc avec les 12 communes du début des années 2000, le syndicat s'est retrouvé avec 36 communes adhérentes. »*

La difficulté de constitution d'une structure couvrant l'intégralité du bassin versant semble en partie liée à la particularité du territoire, à cheval sur le Pays Basque et le Béarn. Ainsi, malgré des démarches régulièrement entreprises, depuis une quinzaine d'années, en vue d'opérer une fusion entre les entités gestionnaires des cours d'eau de part et d'autre de cette « frontière » entre les deux anciennes provinces, la structuration à l'échelle du gave d'Oloron n'a jamais abouti.

*« Le Conseil Général était à l'initiative de la démarche dans les années 2005. Et donc on a essayé de rassembler le SIGOM, un petit syndicat, le syndicat de défense contre les eaux du canton de Saleys, et la communauté de communes du piémont oloronais. Tout le monde essaie de se mettre ensemble pour faire un syndicat mixte de gestion à l'échelle du gave d'Oloron. Politiquement, la démarche était portée par tout le monde, tout le monde avait envie d'aller vers ça. Mais quand on est rentré dans la partie vraiment pratique, rédaction des statuts, qu'est ce qu'on met dedans, comment on finance la structure, il y a eu deux camps : celui du SIGOM qui disait « on a 30 ans d'existence, on a évolué avec la gestion des milieux aquatiques, on pense qu'on est en phase avec ce qui se fait. On a compris qu'il faut mutualiser les choses pour y arriver ». Et de l'autre une structure qui voulait « revenir en arrière » selon les élus parce qu'on ne parlait plus de mutualisation pour la gestion de la végétation, des embâcles, on redonnait beaucoup de pouvoir aux communes, ce que le syndicat avait réussi à reprendre en disant « on a des gens au syndicat qui ont une compétence, essayons de les mettre au centre de tout, de la décision »*



Aujourd'hui, il semble que ce projet de structuration couvrant le bassin versant du gave d'Oloron soit mis de côté par l'ensemble des acteurs, le SIGOM étant essentiellement perçu en tant que gestionnaire du Saison, bien que quelques communes adhérentes soient situées sur le gave d'Oloron, contraignant le syndicat à opérer une réflexion de gestion sur les deux cours d'eau.

*« Pendant un moment moi je pensais que la gestion à l'échelle d'un grand bassin type gave d'Oloron était presque un atout. Aujourd'hui des fois j'ai un doute. »*

Le SIGOM est une structure très dynamique sur le territoire. Le syndicat a ainsi été impliqué pour l'animation du PAT<sup>6</sup>, puis d'une opération coordonnée « continuité écologique<sup>7</sup> » pilote, concernant la réalisation d'aménagement sur les 12 ouvrages hydro-électriques jalonnant le Saison. La maîtrise d'ouvrage de ces opérations a engendré la création d'un poste supplémentaire au sein du syndicat. Ces différentes opérations semblent également avoir permis de faire du syndicat un acteur incontournable de la gestion rivière sur ce secteur.

Aujourd'hui, le syndicat est engagé dans la démarche « Natura 2000 » puisqu'il a été choisi pour être le maître d'ouvrage de la rédaction du DOCOB (document d'objectifs) qui constituera la feuille de route de la gestion du Saison en sa qualité de site Natura 2000. Le SIGOM semble ainsi confirmer sa place incontournable sur le territoire. L'ensemble des projets dans lesquels le syndicat a pu être impliqué ont contribué à faire de lui une structure connue, et reconnue par l'ensemble des acteurs. Il semble ainsi jouir d'une véritable « notoriété » lui permettant d'être sollicité lorsqu'émerge un nouveau projet nécessitant l'identification d'une maîtrise d'ouvrage.

*« Je pense qu'ils ont une certaine reconnaissance au niveau de leur territoire. Je pense qu'ils sont identifiés comme un acteur compétent sur les aménagement en cours d'eau, la gestion des milieux aquatiques. (...) J'ai l'impression, oui, qu'ils sont reconnu comme acteur dans le département »*

*« C'est quand même une structure qui a quelques années. Et donc qui a vraiment, elle est connue et reconnue localement par les acteurs du territoire. Donc elle a une vraie légitimité. ».*

## 2. La rivière et le territoire

Le bassin versant dont le SIGOM a la gestion représente un territoire très important, présentant en outre une grande variété de reliefs.

*« (...) on est sur un territoire où 80km de distance, on part des sommets à plus de 2000 et on atterrit presque à la zone où on a la remontée de l'affluence des grandes marées, il manque 2 ou 3 km avant qu'on arrive à la limite des marées sur le gave d'Oloron. On est sur des cours d'eau de montagne, torrent et à côté de ça on est sur des petits cours d'eau de colline, limite de plaine quand on est sur le secteur du Saleys. »*

---

6 Programme d'actions territorialisées, outil de l'AEAG pour lutter contre les pollutions agricoles

7 Les opérations coordonnées « continuité écologique » ont pour objectif de rendre transparent le cours d'eau pour la migration des espèces piscicoles et le transit sédimentaire. Cela se traduit par l'effacement d'ouvrages transversaux ou par l'équipement de ces ouvrages en passes à poissons.

Du caractère montagnard du cours d'eau semble résulter la préservation de ses qualités naturelles. En effet, il est ainsi moins soumis qu'un cours d'eau de plaine aux activités humaines, et notamment l'activité agricole.

*« (...) C'est quand même, notamment la tête de bassin est quand même relativement préservée des activités humaines, pourquoi parce qu'on est en zone de piémont voire de montagne. »*

*« L'enjeu agricole il est pas énorme. Enfin il y a de l'agriculture mais c'est pas des énormes. »*

Toutefois, cette absence d'activité significative autour du cours d'eau semble également entraîner une forme de désintérêt des populations locales pour celui-ci. Aucune dynamique ne paraît émerger autour de la rivière, qui n'est finalement l'objet d'aucun enjeu véritable pour les populations locales. La rivière est décrite comme « remise » au fond des villages et la population lui « tourne le dos ».

*« C'est rare qu'il y ait une commune... à part Mauléon, elle est dans le gave, elle a le gave au milieu, mais en fait elle a pas le même rapport avec le gave. Sur les autres, le gave est quand même au fond. C'était un endroit délaissé. Même les cultures s'approchaient pas trop, on laissait le saligat. Ça a été quelque fois les ordures. Mais c'était pas le centre. »*

Pourtant, les cours d'eau du territoire se manifestent régulièrement. En effet, le territoire du SIGOM connaît des épisodes de crue réguliers depuis plusieurs années (une, voire deux, chaque année depuis quatre ans). Ces épisodes présentent souvent un caractère traumatique. Toutefois, le syndicat semble avoir été capable de mettre à profit ces événements successifs pour faire avancer de nouvelles méthodes de gestion et pour faire évoluer les représentations collectives autour des procédés d'intervention sur la rivière.

*« Par contre il fallait utiliser chaque coup du sort que le climat allait mettre pour pointer les incohérences de la gestion des 20 dernières années. »*

Les crues semblent avoir permis au syndicat de mettre en évidence les faiblesses des méthodes de gestion pratiquées jusqu'alors, et notamment l'inefficacité des enrochements systématiques pour lutter contre une rivière dont on ne maîtrise pas le cours. Les épisodes de crue semblent ainsi avoir permis de mettre en lumière un nouvel état des connaissances autour des méthodes de gestion, permettant de partager collectivement l'expérience échouée des méthodes hydrauliques classiques.

*« On voit des enrochements qui sont à 200 mètres du gave qui ont été faits parce qu'en fait le gave allait là et le gave n'y va plus. Ça montre qu'il faut le laisser se déplacer dans la partie de divagation. Il faut le laisser faire ce qu'il a envie de faire. De toute façon c'est même pas le laisser faire, c'est qu'il va le faire. Donc c'est pas le problème. »*

## **II - La mise en œuvre du dispositif incitatif**

### **1. Un subventionnement indispensable à la poursuite de l'action**

Il apparaît que l'aide reçue par le syndicat pour mener ses missions de gestion et d'entretien des cours d'eau est indispensable au financement de son action. Le SIGOM ne peut financer les

opérations de gestion sur la seule base des cotisations fournies par les collectivités adhérentes. L'origine de ces financements externes ne semble cependant pas revêtir d'importance particulière pour les gestionnaires locaux, seul comptant la constitution d'un plan de financement suffisant.

*« Le gros problème actuellement c'est qu'on n'a pas les moyens de faire les travaux donc il nous faut des subventions. Après qu'elles arrivent de droite ou de gauche à la limite je m'en fiche »*

Depuis 2010, le syndicat a engagé la révision de son PPG, sans parvenir à ce jour à finaliser le programme. Le territoire a subi, depuis quatre ans, des épisodes de crue annuels qui ont engendré la réalisation de travaux « post-crues ». Ces crues sont avancées comme le principal obstacle à la finalisation de la révision du programme de gestion.

## 2. Un examen souple des critères d'attribution de l'aide

Le syndicat révisé son programme pluriannuel depuis plus de quatre ans tout en réalisant annuellement des travaux. Les derniers travaux du SIGOM, réalisés en 2014, ont été financés selon la répartition suivante : 50% de l'AEAG, 20 % du Conseil Régional Aquitaine et 10% du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques. Afin d'analyser ce plan de financement, et notamment le taux alloué par l'AEAG, il convient de se reporter au mémento relatif aux modalités d'attribution des aides, et notamment la Fiche 8 « Restauration et gestion des cours d'eau » :

*« Tout programme pluriannuel de gestion de cours d'eau qui a plus de 6 ans en 2013 doit être revu. Deux cas de figure :*

*- le PPG a été révisé juste avant 2010 (2008-2009) et est accompagné d'une DIG (...) : proposer un taux de 50% sur la période transitoire (24 mois maxi)*

*- le PPG est déjà très ancien, plus de 5-7 ans (...) et aidé à 50% au 9ème programme (...) : on peut accepter une à trois années transitoires à 50% ».*

La règle ainsi énoncée prévoit une période transitoire de 3 ans maximum, celle du SIGOM atteignant 4 années. Pourtant il apparaît que pour ces derniers travaux, le syndicat a bénéficié du taux de 50% visé par le mémento.

Plusieurs facteurs semblent avoir justifié ce prolongement de la période transitoire.

- Une contestation du temps nécessaire à la révision :

Le mécanisme incitatif sur la période transitoire, tel qu'il est défini dans le mémento de l'AEAG, doit durer au maximum 3 ans. Cette durée correspond à la logique selon laquelle la révision est considérée comme devant durer deux ans environ. Or sur le territoire du SIGOM, cette durée a pu être remise en question par le maître d'ouvrage comme ne correspondant pas à la réalité de son territoire.

*« L'objectif, le PPG c'était de le faire en deux ans et depuis 2011, tous les ans c'est catastrophe sur catastrophe. C'est le 6ème fond de solidarité catastrophe naturelle en 4 ans parce qu'encore l'année*

*dernière. Donc du coup le plan de gestion a mis du temps à sortir. (...) moi très vite je me suis rendu compte que c'était assez illusoire de vouloir le faire en deux ans. »*

Dans ces conditions, le syndicat a été amené à défendre sa situation au regard de la réalité des contraintes qui s'appliquent à son territoire, remettant en cause la durée de deux ans évoquée par l'AEAG.

- La baisse des co-financements et le soutien de la dynamique engagée

Il a déjà été indiqué que le subventionnement est indispensable à la poursuite de la démarche initiée par le SIGOM. Or le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques, l'un des co-financeurs des opérations menées par le SIGOM, a récemment réduit, de manière significative, les subventions attribuées au syndicat (de 30 à 10%) pour ce type de travaux. Il en résulte que le financement à 50% de l'AEAG pouvait apparaître comme étant seul en mesure de soutenir un maître d'ouvrage ayant par ailleurs fait la preuve de son engagement sur la voie promue par l'agence, à telle enseigne que ces derniers travaux ont été qualifié « R2 » lors de l'instruction du dossier, correspondant à des travaux de « restauration courante + action significative d'amélioration de l'hydromorphologie ».

Le maître d'ouvrage semble cependant avoir parfaitement intégré la nécessité de produire à bref délai un programme. Néanmoins, l'octroi d'un subventionnement correspondant à une situation non encore atteinte par le syndicat, à savoir l'existence d'un PPG révisé « en bonne et due forme », contraint l'AEAG à s'engager dans une démarche de « menace » en lieu et place de la bonification, puisqu'il s'agit de faire comprendre au récipiendaire du financement qu'il verra ses financements retirés dans l'hypothèse où ce programme ne verrait pas le jour dans un futur proche.

La situation du SIGOM apparaît toutefois originale puisque, sans parvenir à réaliser la programmation qui constitue l'assise des critères d'octroi des aides, le syndicat semble toutefois mettre en œuvre des travaux correspondant aux attentes de l'AEAG. La situation apparaît ainsi particulière puisque l'existence d'un programme conditionne normalement le bénéfice des aides, quel qu'en soit le taux. La nature des actions déterminent pour sa part le taux. Ainsi, la principale difficulté du syndicat est donc de produire une action non planifiée, qui serait par conséquent non éligible aux aides, même au taux le plus faible. L'application stricte des recommandations du memento peut par conséquent apparaître brutale, le syndicat risquant de ne plus pouvoir mettre en œuvre aucune action, alors même que ses ambitions sont en adéquation avec les attentes de l'AEAG.

La souplesse d'instruction induit cependant un changement de visage de l'incitativité qui, d'un mécanisme tendant à proposer une prime pour pousser les maîtres d'ouvrage à s'engager dans des mesures ambitieuses, se transforme en une « sanction » consistant à baisser les aides octroyées aux maîtres d'ouvrage lorsque ces derniers continuent, trop longtemps, à ne pas remplir les conditions déterminées par l'AEAG. Cette modification du visage de l'incitation traduit une certaine forme d'institutionnalisation de l'aide, dont la « norme » devient le bénéfice du montant maximal. En outre, cette pratique peut engendrer une fragilisation de l'instrument dont les contours deviennent plus flous puisque les conditions (notamment en termes de délais) pour bénéficier du taux maximum de manière transitoire deviennent plus aléatoires.

### 3. La confrontation des aides de l'agences avec les dispositifs d'autres partenaires

#### ▪ Le fond de catastrophe naturelle

Sur le territoire du SIGOM, fréquemment soumis aux crues ces dernières années, la logique du fond étatique de catastrophe naturelle a pu entrer en confrontation directe avec la démarche hydromorphologique sous-tendue par le dispositif incitatif de l'AEAG. En effet, le fond de catastrophe naturelle a pour objet la remise en état du territoire, selon la logique de reconstitution à l'identique de l'état antérieur.

Or les épisodes de crues ont parfois pu mettre en évidence des incohérences de l'aménagement du territoire par rapport à la lecture hydromorphologique du cours d'eau. Ainsi, il a pu être constaté la destruction systématique d'ouvrages à chaque épisode de crue, faisant apparaître que l'implantation de ces ouvrages n'est pas en conformité avec le fonctionnement du cours d'eau. Pourtant, même face à un tel constat, les modalités d'éligibilité des travaux post-crue au fond de catastrophe naturelle restent gouvernées par la notion de retour à l'état antérieur. Autrement dit, il ne semble pas possible de financer des travaux visant à modifier les caractéristiques ou l'emplacement de l'ouvrage, contraignant les collectivités à reproduire l'erreur que la crue a permis d'identifier.

Dans ces conditions, il apparaît que l'aide de l'AEAG visant une meilleure compréhension et intégration des fonctionnalités naturelles du cours d'eau à la logique de gestion est susceptible d'entrer en confrontation directe avec le fond d'indemnisation étatique.

Il y a lieu de relever que cette situation apparaît d'autant plus dommageable que la crue semble être un moment clé de la compréhension du fonctionnement d'un cours d'eau. Aussi, l'inadéquation possible entre le fond d'urgence étatique et les aides de l'AEAG semble particulièrement préjudiciable à l'évolution des pratiques de gestion.

Cette confrontation entre les logiques différenciées des deux systèmes d'aide semble également mettre en évidence la difficulté d'un syndicat de rivière, ne disposant pas de compétence en matière d'aménagement du territoire, à placer l'hydromorphologie au cœur de l'action publique.

*« En fait le curatif il faut remettre à l'état initial et ça c'est une catastrophe (...) La route ça fait 3 fois qu'elle part, on refait la route au même endroit. (...) Si la route elle est partie 3 fois en 10 ans, il faut que la route elle passe ailleurs. Même si ça coûte plus cher une fois, il faut aller la faire ailleurs une fois et puis on n'en parlera plus. Le problème c'est qu'actuellement, vu qu'on a ces trucs là, on se retrouve à refaire. On fait le plâtre sur la jambe de bois. »*

#### ▪ Les dispositifs d'aide des co-financeurs

Les opérations de travaux mises en œuvre par le SIGOM font l'objet d'un co-financement entre l'AEAG, le Conseil Régional et le Conseil Général. Chacune de ces structures dispense ses financements en fonction d'objectifs répondant à une politique qu'elle a choisi de porter. Ces objectifs ne sont toutefois pas nécessairement strictement superposables.

Depuis 2012, le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques a mis en place des contrats de territoires, à l'échelle des communautés de communes, qui fixent l'enveloppe globale attribuée par la structure départementale et qui répartissent cette enveloppe à l'ensemble des politiques concernées sur le

territoire. Des arbitrages doivent donc être réalisés, à l'échelle de chaque territoire, autour des montants alloués aux diverses politiques soutenues financièrement par le Conseil Général. C'est dans ce contexte que le SIGOM a vu les aides de provenance départementale diminuées, des choix ayant été opérés « en faveur » d'autres politiques. Le financement départemental représente ainsi aujourd'hui un poids nettement plus faible dans le plan de financement (de 30 à 10%) tandis que l'AEAG a désormais pris une sorte d'ascendant (en passant de 30 à 50%). Cette circonstance met en lumière « *la concurrence entre problèmes publics pour accéder et se maintenir dans l'arène publique* »<sup>8</sup> et la difficulté du « problème-rivière » à se faire une place dans cette arène. Dans ces conditions, l'inclusion des problématiques « milieux aquatiques » au sein des contrats de territoire traduit le choix du Conseil Général de ne pas extraire cette action de la concurrence entre les problèmes publics et même de renforcer la mise en concurrence auquel ce problème est en tout état de cause déjà soumis.

*« Aujourd'hui il y a les contrats de territoires, des contrats qui sont montés à l'échelle des périmètres des communautés de communes, avec une enveloppe définie (...) à répartir auprès de tous les acteurs publics (communes, syndicats, communauté de communes) sur l'ensemble des opérations d'investissement. Donc c'est bien sûr les opérations du SIGOM, les travaux, mais ça peut être aussi la construction d'une mairie, d'une école, la réalisation du cimetière, du toit de l'église, la station d'épuration, les tuyaux d'eau potable, tout ça. (...) Donc ça suppose un échange avec les collectivités. Et c'est vrai que le SIGOM il a peut être considéré qu'il était un peu lésé dans ce schéma là, parce que les élus donnaient la priorité à d'autres investissements qui étaient, on va dire un peu plus visible par la population et donc finalement le SIGOM obtenait pas l'intégralité des aides qu'il avait demandé (...) il y a des arbitrages qui font que quelques fois ils obtiennent pas ce qu'ils voulaient. »*

Cette diminution des financements octroyés par l'assemblée départementale peut par ailleurs apparaître inquiétante dès lors que le Conseil Général et le Conseil Régional semblent positionner leurs financements à parité. Le risque advient ainsi que les deux structures diminuent leurs aides, de concert, contraignant l'AEAG à compenser cette baisse ou plaçant le maître d'ouvrage en position délicate du point de vue de son action.

*« Je sais que les élus, mais d'ailleurs qu'il soit départementaux ou régionaux, tiennent souvent, lorsqu'il y a cofinancement entre le département et la région, à ce qu'il y ait parité entre département et région et d'ailleurs je crois que ça continuera, parce que même dans le cadre de la réforme territoriale, le secteur environnemental fera toujours l'objet d'une compétence partagée et que les deux échelons de collectivités continueront à intervenir. »*

Cette situation de baisse des financements est en tout état de cause présentée comme inéluctable. L'invitation est ainsi lancée aux structures gestionnaires de cours d'eau de se doter de nouveaux moyens ou de réduire leurs ambitions. La baisse de participation des co-financeurs semble ainsi induire un risque de diminution du niveau d'ambition portés par les maîtres d'ouvrage.

*« Et il faut reconnaître aussi qu'on est dans une période différente d'il y a cinq ans et que l'argent qu'on avait on ne l'a plus. Et forcément il va falloir que tout le monde se serre la ceinture, le SIGOM comme les autres. Mais ça c'est un contexte qui nous échappe, plutôt national. (...) Donc aujourd'hui*

---

8 Cefai Daniel, op cit p 55

*il faut clairement que les syndicats prennent conscience que le robinet risque de se fermer et qu'il va falloir qu'ils se dotent des moyens pour répondre aux ambitions qu'ils ont ou alors qu'ils révisent leurs ambitions. »*

En outre, la baisse des financements octroyés notamment par le Conseil Général semble mettre en évidence les différences d'objectifs entre les financeurs. En effet, à la différence de l'AEAG, l'assemblée départementale finance des travaux de type « enrochement », des protections « en dur » des berges. Il semble, dans ce contexte de diminution des financements du Conseil Général, que se dessine une contestation du dispositif d'aide mis en œuvre par l'AEAG, qualifié de « trop dogmatique ». Ainsi, il semble que l'AEAG soit invitée à réformer les lignes directrices de sa politique d'aide « cours d'eau » en vue de venir compenser les diminutions budgétaires des autres financeurs sur des domaines étrangers à sa politique actuelle. Là encore, c'est la thématique de protection contre les risques (inondations ou érosions) qui entre en concurrence avec la thématique de protection des milieux. L'argumentaire de soutien des démarches de protection tend à décrédibiliser la position de l'AEAG<sup>9</sup> en soulignant son inadéquation supposée avec la réalité.

*« Moi aujourd'hui je trouve que même si l'intervention sur l'hydromorphologie, sur les techniques douces on va dire, est une priorité, ça je l'entend, avoir une approche dogmatique c'est pas bon. Il faut apporter un peu de souplesse. Pas dire oui à tout le monde. Mais essayer de mesurer quels sont les enjeux locaux et quelles sont les solutions qui peuvent être mises en œuvre même si ces solutions vont plutôt à l'inverse d'une gestion hydromorphologique du cours d'eau. »*

Par ailleurs l'une des modalités d'attribution d'aide de l'AEAG, reposant sur l'association des collectivités à l'échelle d'un bassin versant, vise à favoriser l'adhésion des communes à la structure gestionnaire. Le but semble ainsi d'éviter que le bassin versant ne soit « mité » de communes isolées, comme c'est le cas du bassin versant couvert par le SIGOM. Pourtant il semble que ce conditionnement de l'octroi des aides à l'adhésion d'une commune à une structure gestionnaire de bassin versant ne soit pas systématiquement pratiqué par le Conseil Général, qui a pu financer les travaux réalisés par des communes non adhérentes du SIGOM. Dans ce contexte, le dispositif d'aide de l'agence, dont les critères visent à favoriser la couverture intégrale du bassin versant par une structure gestionnaire, se trouve fragilisé par les conditions de financements de son partenaire départemental.

*« Donc le conseil régional a bien impacté et eux ne viennent aider maintenant que si les communes sont adhérentes du SIGOM, mais le conseil général ça passe encore, les aides peuvent arriver sans venir aider le syndicat. Donc c'est vrai que ça pose un problème. »*

#### 4. La construction de l'auto-financement des MO

En 2013, le SIGOM a opéré une révision de ses statuts afin de mettre l'action du syndicat en adéquation avec ses nouvelles priorités de gestion. A cette occasion, sous l'impulsion de son

---

9 Il faut avoir en tête que l'AEAG n'a pas compétence pour intervenir dans le domaine des risques naturels. Extrait de la délibération : « la protection des biens et des personnes ne sont pas éligibles aux aides de l'Agence »

technicien de rivière souhaitant « décomplexifier » le règlement financier des travaux, le SIGOM a introduit une mutualisation entre les communes pour le financement des opérations de végétation. En effet, jusqu'alors, chaque commune réglait le montant des travaux effectués sur son territoire (déduction faite évidemment des subventions). Le principe désormais consiste en la création d'une enveloppe collective qui permet, annuellement, de financer les opérations les plus courantes, où que se déroulent ces opérations sur le territoire du syndicat.

Cette mutualisation permet de traduire en termes financiers la solidarité de bassin versant que suppose la gestion des cours d'eau du territoire. Elle semble être également une source de simplification des procédures de règlement de travaux, évitant de « faire les comptes » pour chaque collectivités ayant reçu des mesures d'entretien courant. Il apparaît d'ailleurs que l'angle de la simplification administrative ait pu être largement mis en avant pour justifier la modification du fonctionnement du syndicat.

Cette évolution tend en outre à s'étendre au financement de travaux dépassant le simple cadre du traitement courant de la végétation, à la faveur des épisodes de crues subis par le syndicat. Ainsi, lorsque le SIGOM a dû financer les opérations de restauration des cours d'eau « post-crues » une partie des fonds mutualisés a été mobilisée, afin de faire face à l'urgence.

Il apparaît ainsi que la solidarité financière peut être un atout pour la réactivité du syndicat lors d'un épisode de crise, celui-ci pouvant compter sur des fonds disponibles. En tout état de cause, elle semble correspondre à la volonté du syndicat d'accroître la maîtrise dont il dispose sur sa propre action. Cette mutualisation semble ainsi être le corollaire du dynamisme affiché par la structure pour figurer en qualité d'acteur incontournable de la gestion des cours d'eau.

*« Mais l'objectif c'était de redonner au syndicat la main sur le choix des priorités. Jusqu'à maintenant c'était chaque commune qui priorisait ce qu'elle voulait. (...) Et après sur les deux dernières années, on est souvent en intervention post-crue. (...) Donc on utilise déjà une partie de la mutualisation pour répondre à l'urgence. »*

##### 5. L'aide au poste de technicien de rivière (TR)

Le SIGOM est une structure très impliquée sur le territoire, en charge de l'animation de plusieurs projets. Cette présence forte semble avoir permis d'accroître la légitimité de la structure. Elle a toutefois pour corollaire l'accroissement du volume de travail dévolu à la structure. Celle-ci a déjà renforcé sa structuration technique puisqu'un deuxième technicien a été engagé lors de la mise en place de l'opération « continuité », poste maintenu après la fin de cette opération.

Il semble toutefois que ce niveau de ressources humaines, pourtant non négligeable, puisse devenir insuffisant tant les missions du syndicat tendent à augmenter.

*« (...) un jour ou l'autre il faudra peut être un 3ème technicien de rivière ou chargé de mission »*

Cette circonstance apparaît renforcée par la survenance régulière d'épisode de crues, qui ont impliqués, de manière répétée, une gestion de crise. Dans ce contexte, l'insuffisance (relative) des



ressources humaines du syndicat peut avoir eu un impact sur le retard pris à la révision du PPG, engagée depuis plus de quatre ans.

*« Le fait que la DIG n'avance pas plus que ce qu'elle avance m'interpelle mais je dis pas que c'est bien ou pas bien, il y a sans doute des raisons, parce qu'ils ont eu des crues, plusieurs épisodes de crues (...). Donc je pense que ça donne au technicien de rivière un volant important de travail aussi. Mais du coup moi ça m'interpelle aussi le fait que, voilà, sur un territoire qui est structuré, qui est censé normalement avoir un certain vécu, pourquoi cette DIG qui n'arrive pas. »*

### **III - La représentation de la gestion des cours d'eau**

#### **1. Les cadres de perceptions de la gestion des cours d'eau**

##### **▪ La mise en cause du dogmatisme**

Le terme « dogmatique » a été régulièrement associé à l'hydromorphologie. Il s'agit ainsi d'une crainte partagée par bon nombre d'acteurs. Il semble que le discours porté par l'agence soit parfois considéré comme déconnecté de la réalité des territoires

*« Je pense qu'elle est nécessaire cette prise en compte de l'hydromorphologie. Après il faut pas que ça devienne une approche trop dogmatique qui puisse bloquer et faire en sorte que le cours d'eau devienne un élément bloquant plutôt qu'un atout pour ces territoires là. Donc il faut faire attention sur l'hydromorpho pour éviter que les berges soient trop endiguées, que le lit du cours d'eau ait des matériaux qui soient compatibles avec l'accueil de poisson, la ponte, etc. D'accord. Mais il y a aussi une vie ; il y a des hommes autour du cours d'eau et donc il faut trouver un compromis entre les deux. »*

Il y a lieu de souligner que le territoire du SIGOM semble particulièrement exposé au risque naturel, si on en juge par la succession des épisodes de crues ces dernières années. Dans ce contexte, le positionnement de l'AEAG peut se trouver remis en cause. En effet, l'AEAG ne dispose d'aucune compétence « officielle » en matière de risque. Cette thématique n'est pas ignorée, mais elle est pour l'essentiel abordée au travers de la thématique « milieux » et de réflexion sur les espaces de mobilités des cours d'eau. Dans ce cadre, la position de l'AEAG sur les problématiques de risque apparaît presque « idéaliste » pour les autres acteurs, plus directement impliqués sur la question du risque. Ainsi, la perception des acteurs semble celle d'une négligence de l'AEAG pour les enjeux humains, préférant les poissons et le bois mort aux populations riveraines du cours d'eau.

La thématique risque est ainsi mise en concurrence avec celle des milieux aquatiques, dont l'enjeu est disqualifié comparativement à l'enjeu humain que représente la protection. A travers cet argumentation, on peut déceler la concurrence entre les deux dimensions de la gestion des cours d'eau. La question de cette concurrence entre milieux et risque doit être renouvelée par la réforme GEMAPI, censée relier la « GEMA » (gestion des milieux aquatiques) et la « PI » (protection inondation). Les développements actuels d'argumentaires concurrentiels permettent toutefois de s'interroger sur la mise en œuvre de ce couplage, d'autant que l'incompétence juridique de l'AEAG à l'égard du risque ne semble, en tout état de cause, pas devoir être réformé par GEMAPI.

- La contestation de l'existence du problème

Pour parvenir à faire émerger des solutions, le préalable nécessaire est celui de la qualification du problème. Pour qualifier ce problème, les acteurs fondent leurs analyses sur un certain nombre de données. Certaines sont issues de mesures scientifiques et de modélisations tandis que d'autres, empiriques, se fondent sur les constats fait quotidiennement du fonctionnement de la rivière. Ces différentes natures de données servant à fonder la compréhension de la rivière peuvent entrer en confrontation.

Ainsi, s'agissant du Saison, une opposition se dessine entre la nécessité pour les uns, d'intervenir pour renforcer les qualités du cours d'eau et le constat, pour les autres, des qualités naturelles de la rivière. Pour contester la nécessité d'intervenir, l'argumentaire disqualifie les données servant de base à la réflexion. La méthode de modélisation, déconnectée des mesures réelles sur le terrain, est ainsi contestée. Cette disqualification est d'autant plus délicate que l'obtention de données réelles en tout point du territoire semble constituer un objectif difficile à atteindre.

*« La qualité de l'eau, on dit que celle du Saison est pas bonne. Et ça repose sur une ou deux ou trois mesures. C'est aberrant. Il faudrait faire quelque chose qui.. Peut-être que le jour où ils ont fait la mesure il y avait un problème. Ou il n'y en avait pas d'ailleurs. Et donc la mesure est pas forcément représentative de l'état vraiment des choses. Et l'hydromorphologie je crains que ça nécessite beaucoup d'investissement pour pouvoir vraiment maîtriser ce qu'il se passe. Et c'est pas d'un bureau avec Google Earth, de regarder comme ça... »*

Dans ce contexte, le territoire du SIGOM a mis à profit les événements de crises pour faire évoluer les connaissances autour de la rivière et mettre en évidence le caractère néfaste des méthodes dures. Ces crises semblent ainsi avoir permis de faire évoluer le regard porté sur la gestion du cours d'eau, bien que l'évolution des mentalités ne soient pour autant pas achevée, certains riverains restant encore aujourd'hui convaincus du bien fondé des techniques d'engrèvements.

*« (...) on a eu le cas où on a fait sauter les engrèvements qui sur une crue ont créés des désordres. Et donc on a pu montrer que ça créait des désordres, donc on a pu sortir des engrèvements, retaluter ainsi de suite. »*

- La problématique des risques naturels

Les épisodes de crues sont régulièrement perçus comme porteur de changement dans la démonstration qu'ils font de l'inefficacité des méthodes de gestion telles que l'engrèvement des berges. Les crues sont mêmes régulièrement espérées pour opérer la démonstration.

Il y a toutefois lieu de souligner que les crues semblent également constituer un frein dans l'adoption d'un nouveau programme de gestion pour le SIGOM. En effet, l'argument régulièrement avancé au soutien du retard pris par la structure pour formaliser son PPG réside dans la succession d'épisode de crise qu'a connu le territoire.

*« Le gros problème qu'on a eu c'est ces crues. On est tout le temps dans le curatif. »*

Dans ces conditions, si les crues ont effectivement pu permettre de mettre en évidence des problèmes, reste qu'elles constituent dans le même temps le frein qui empêche de formaliser les

solutions. En effet, chaque nouvelle crue semble avoir contraint la structure de « remettre à plat » les projets qu'elle avait pu établir. Cette circonstance interroge ainsi sur la capacité d'une structure gestionnaire à construire un programme capable d'anticiper les crises. Si le programme de gestion doit constituer le cadre permettant de savoir comment réagir au risque, il ressort de la succession des épisodes de crues sur le territoire, correspondant à la réalisation du risque, que l'état des connaissances acquises jusqu'alors n'a pas permis de constituer le cadre adéquat de prévision.

Les crues mettent en évidence la fluctuation des connaissances dont disposent les acteurs sur les cours d'eau. A chaque épisode, le SIGOM a acquis un peu plus de connaissance. Toutefois, il est envisageable que le prochain épisode de crue apporte son lot de connaissances supplémentaires, et mette parallèlement en évidence les insuffisances du cadre de gestion formalisé. Dans ces conditions, les crues sont des facteurs de démobilisation des acteurs dans le sens où ces derniers sont inhibés dans leur capacité à proposer un cadre d'anticipation.

Les crues successives des cours d'eau du territoire semblent avoir renforcé le constat de l'incapacité à maîtriser le cours d'eau tout en confortant la nécessité d'agir pour assurer une coexistence harmonieuse entre l'Homme et la rivière. La démarche globale du SIGOM vis à vis de la rivière semble ainsi s'appuyer sur une véritable logique d'accompagnement.

*« Quand on vit au bord de la rivière, c'est pas l'homme qui décide. C'est l'eau qui dit où elle veut passer et ce qu'elle veut faire. L'homme peut un peu intervenir. L'homme se protège c'est tout. La vague elle passe, la crue elle passe. Donc il faut être très modeste face aux crues, face à la réaction de la rivière. »*

## 2. La programmation hydromorphologique, terrain d'expérimentation

### ▪ La transmission lente au territoire

Le SIGOM a mis en œuvre une véritable démarche de sensibilisation sans la formaliser particulièrement. L'explication de l'action menée aux acteurs du territoire résulte ainsi pour l'essentiel de l'implication du président de la structure et de ses techniciens de rivière. Il semble à cet égard que l'appartenance basque du territoire ait pu par le passé constituer un obstacle à l'accueil des techniciens de rivières qui se sont succédés. La reconnaissance du SIGOM par ses interlocuteurs sur le territoire apparaît donc comme une dimension capitale de sa capacité à expliciter son action.

La dimension temporelle demeure un facteur explicatif des freins à l'évolution des méthodes de gestion. Il apparaît que la compréhension des actions engagées par le SIGOM ne soient pas immédiatement acquise. En tout état de cause, les populations riveraines des cours d'eau sont décrites comme *a priori* rétives aux explications qui peuvent être fournies par le syndicat au sujet des méthodes de gestion. Cette circonstance induit la nécessité d'un temps long pour emporter l'adhésion des riverains, avec une première phase qui semble consacrée à l'acceptation des techniciens par la population.

*« Pour moi c'est le contact humain. Mais c'est pas facile. Dans nos zones rurales. Quand le TR arrive, c'est « l'ingénieur ». Quand les gens nous parlent en disant « ah vous vous êtes ingénieur » ça c'est*

*mauvais signe. C'est que déjà il y a le côté péjoratif de dire « lui il sort sa science », et puis c'est tout. Dans lui il va raconter des histoires, une fois qu'il est parti j'ai toujours ma même idée dans la tête.»*

Ce temps long nécessaire à la transmission de ces nouvelles techniques semble ainsi venir contester le caractère « magique » des épisodes de crises en tant que facteur de changement des pratiques. Sur ce territoire, les crises successives semblent avoir permis de conforter la démonstration de l'inefficacité des méthodes d'actions anciennes, mais n'ont pas, par elles-mêmes, opéré de « déclic » sur les mentalités locales en faveur de l'hydromorphologie. En effet, la démonstration de l'erreur ne coïncide pas avec la démonstration de la solution. En outre, les opérations de travaux intégrant l'hydromorphologie implique souvent un délai important avant de faire la preuve de leurs bienfaits, confortant la nécessité d'un temps long avant de parvenir à l'enrôlement des populations locales dans des méthodes de gestion renouvelées.

*« Là aussi il y a une dissymétrie parce qu'on investit à un moment donné, mais le résultat on le verra peut-être dans... ça c'est pas très bon parce qu'on oublie ce qui a été fait, dans cinq ans les gens reviennent et disent « c'est pas terrible encore, il faudrait faire autre chose ». Sauf qu'on n'a pas suffisamment attendu pour voir le retour. »*

- La concurrence des solutions

L'un des atouts du syndicat pour mettre en œuvre des mesures de gestion favorables au respect des dynamiques du Saison semble reposer sur la présence d'espaces délaissés sur son territoire, « le Saligat ». Ces espaces, constitués de friches et sans usages anthropiques, ont ainsi pu être mobilisés pour favoriser la gestion des écoulements du cours d'eau sans se heurter à l'opposition des riverains. Le syndicat a ainsi pu mettre à profit ces espaces « non concurrentiels » pour localiser son action.

*« Après il y a d'autres cas comme les ouvertures sur les bras de saligues, les gens sont conscients de ça. Ça c'est pas très compliqué à faire. En plus c'est souvent le saligat, c'est à dire des endroits où les gens ne mettent presque plus les pieds. Ça c'est beaucoup plus facile à faire »*

Pour autant, la compréhension des fonctionnalités du cours d'eau n'est pas encore acquise, traduisant ainsi la difficulté à modifier les perceptions des éléments du cours d'eau. Le meilleur exemple sur le Saison est probablement celui de la gestion des « cailloux ». La logique hydraulique de gestion poursuivie pendant de nombreuses années se traduisait par le retrait de ces matériaux du cours d'eau, en raison de l'obstacle qu'ils représentent pour l'écoulement de l'eau. Néanmoins, dans une perspective de raisonnement en termes de risque naturel, ces matériaux conditionnent la capacité du cours d'eau à dissiper son énergie. Ces explications savantes peinent toutefois à atteindre les mentalités locales, qui perçoivent la présence de ces cailloux comme un risque pour leur sécurité. Il semble que l'expérience tirée de leurs effets bénéfiques à l'occasion d'épisodes de crue soit seule en mesure de démontrer leur utilité. Cependant, cette démarche suppose une implication forte de la structure afin de produire les explications nécessaires à la compréhension du fonctionnement de la rivière et de « ses cailloux ». Il doit être noté que le territoire du Saison a en outre été le foyer de grandes carrières qui extrayaient le matériaux directement dans le cours d'eau. L'extraction des cailloux du Saison est ainsi non seulement très ancrée dans l'imaginaire collectif local mais, au surplus, associée à un potentiel économique auquel la gestion « hydromorphologique » vient se confronter. Se dessine ainsi une concurrence entre la politique environnementale que représente la

gestion des cours d'eau et les politiques économiques qui peuvent être portées sur un territoire globalement en déprise.

*« Par exemple le 1<sup>er</sup> juillet on a eu une crue à ras bord qui sont d'habitude très preneuse de bord, enfin de berge. Il se trouve que ce 4 juillet là, j'ai fait le bord de la plupart du bord du gave et c'est vrai que très peu de berge ont souffert alors c'est vrai que jusque là ça partait pas mal. Alors est-ce que c'est le fait qu'il y a avait des galets, est-ce que c'est ça, est-ce que c'est autre chose ? (...) Donc je commence à me dire « attention, ils ont peut être raisons », tous le spécialistes le disent donc moi aussi je me dis qu'il y a sûrement une raison. Mais si vous allez voir la plupart des riverains, c'est « qu'est ce que vous attendez pour sortir ce cailloux » (...) C'est ce côté-là, c'est un problème parce que ça reste quand même dans les esprits. »*

Le syndicat a également tenté des opérations de revégétalisation qui se sont soldées par des échecs. Ces échecs ne semblent pas avoir affecté la confiance de la structure dans les nouvelles méthodes de gestion. Ils sont néanmoins susceptibles de fragiliser la perception locale de l'action menée par le syndicat. Dans un contexte de restriction budgétaire, la multiplication des échecs d'opération peut être un facteur de démobilisation des acteurs locaux, la concurrence avec d'autres postes budgétaires pouvant devenir plus difficile à défendre.

*« Tout ce qui était végétalisation et tout, là aussi c'est pareil il faut faire très attention. On en a fait pas mal il y a des années parce que les enrochements c'étaient interdit, on disait aux gens « c'est bien d'en faire ». On n'a pas eu peut être de bonnes techniques. Et malheureusement certaines techniques de végétalisation de berges n'ont pas fonctionné. En plus il faut avoir un peu de chance avec la végétalisation. Il faut laisser le temps au temps. »*

## LE SMBV DES DEUX SÉOUNE

Le SMBV des deux Séoune doit lancer l'étude préalable à la révision de son PPG cette année, après que la précédente programmation démarrée en 2006 ait pris fin en 2014. Lors de la programmation précédente, le syndicat a été aidé annuellement à hauteur de 35% par l'AEAG.

### **I – La structuration du territoire**

#### **1. La « carte et le territoire »**

Le syndicat est une structure ancienne. Toutefois, il ressort une certaine remise en cause de son utilité avant que ne soit mis en place le premier PPG. Cette programmation semble ainsi constituer aujourd'hui le fondement de la légitimité d'action du syndicat. La nécessité de la mise en place d'un programme pluriannuel de travaux ne semble par conséquent pas en débat, l'échéance du précédant programme ayant conduit la structure à immédiatement entamer une démarche de révision.

*« Le syndicat il a été créé dans les années 60. Il s'est fait à peu près rien jusqu'au début des années 2000 (...) Ensuite il y a eu un programme, un PPG qui a été mis en place en 2005 suite à une 1ère étude, pour une DIG. Donc avec une programmation de travaux sur 8 ans (...) et en fin de compte on arrive au bout de la programmation cette année. »*

Le binôme « à la tête » du syndicat est en place depuis peu de temps puisque le président et la technicienne de rivière sont en place depuis un an. Les deux parties du binôme sont également « débutants » chacun dans leurs fonctions respectives. La prise de fonction a donc consisté pour le moment à traiter le chantier en cours et à lancer les opérations de renouvellement du programme pluriannuel de gestion. Le syndicat est néanmoins présidé par un élu impliqué dans cette thématique depuis plusieurs années, siégeant dans la structure depuis deux mandats. Cette implication semble notamment répondre à des considérations stratégiques, visant à placer la question agricole au cœur de la gouvernance de la politique rivière. Cette situation peut être considérée comme permettant une bonne compréhension des enjeux agricoles qui jalonnent le territoire. Elle est conjointement perçue comme un frein pour l'évolution des pratiques de gestion qui restent gouvernées par la perception des cours d'eau en tant qu'outil économique, à l'exclusion des aspects biologiques et écosystémiques.

*« C'est un atout d'un côté puisque du coup il comprend bien tous les riverains, il comprend bien les demandes des riverains. Après ça peut être un frein puisqu'il a lui aussi cette vision de « le cours d'eau voilà il faut qu'il continue à, comment dire, à pouvoir, à permettre les usages sur les terrains. Il voit quand même aussi lui aussi beaucoup les intérêts des usages et pas vraiment du milieu en lui-même. »*

Du point de vue de l'échelle de structuration du syndicat, c'est l'association interdépartementale entre l'amont et l'aval qui est au cœur des préoccupations de la plupart des acteurs puisque les rivières gérées par le syndicat ne représentent en réalité qu'une portion d'un bassin versant, situé à cheval sur les départements du Lot (pour la tête de bassin), du Tarn et Garonne et du Lot et Garonne (à l'aval).

*« Donc ce qui a déjà été présenté aux élus de la partie aval c'est de créer une structure interdépartementale à l'échelle du bassin versant, qui correspondrait aussi aux volontés de la GEMAPI. C'est une chose qu'on discute avec les élus depuis deux ou trois ans. Ils sont pas très moteurs. Ils sont partants parce qu'ils savent que de toute façon on va en arriver là. Ils poussent pas pour réaliser cet élargissement mais je pense (...) qu'en 2016 ça devrait bouger »*

L'interdépendance avec l'amont du bassin versant n'apparaît toutefois pas comme une évidence pour l'ensemble des acteurs. Les contacts entre les structures d'amont et d'aval sont assez récents, traduisant le fait que le besoin de se rapprocher ne semble pas particulièrement ancré dans les esprits. Les caractéristiques qualifiant la rivière en amont sont jugées différentes de celles de l'aval. Les choix opérés par la structure située en amont du bassin versant ne semblent par conséquent pas nécessairement devoir inspirer le SMBV des Deux Séoune. La différenciation des deux territoires peut laisser transparaître la volonté de garder la maîtrise des choix opérés par chacun des syndicats. Ainsi, l'idée d'une dissolution pure et simple du SMBV au sein d'une structure de plus grande échelle semble écartée. Le projet d'une « super-structure » fédérant les syndicats existant à l'amont et à l'aval semble au contraire emporter une certaine adhésion. Il pourrait s'agir également de la transformation des anciens syndicats en sous-commission d'une nouvelle entité compétente sur l'ensemble du bassin versant. Chaque sous-commission garderait la maîtrise des travaux réalisés sur son périmètre de compétences, et de leurs financements. Quelles qu'elles soient, l'ensemble des solutions envisagées pour le rapprochement des structures présentes sur le bassin versant des deux Séounes semblent maintenir à chacune des anciennes entités son périmètre d'action, sa compétence

à l'intérieur de ce périmètre et une certaine indépendance financière. Ce constat peut amener à s'interroger sur l'efficacité de cette restructuration sur la mise en synergie de l'activité menée de part et d'autre des frontières départementales (et régionales). En l'état, cette réforme de la structuration de la compétence rivière ne semble pas devoir impacter plus profondément le contenu des politiques de gestion menée en amont et en aval du bassin. Chaque entité semble devoir garder son indépendance budgétaire et décisionnelle. Ne resterait ainsi qu'une influence « intellectuelle » entre les deux parties du bassin versant.

*« Après niveau gouvernance, je pense que ça va être un peu « usine à gaz » puisque dans tous les cas ce qui se passe c'est que chacun défend son précarré, sa petite responsabilité et va essayer de garder la main sur un maximum de chose. Donc j'imagine plutôt qu'un gros syndicat unifié à cheval sur deux départements et deux régions (...), des syndicats de la taille de ce qu'on a, qui sont quand même assez proches du terrain et qui vont bien pour moi, chapeautés par une structure qui fera semblant de faire bosser les deux ensemble. »*

La réforme « GEMAPI » intervient en outre sur la base d'une modification récente des frontières du syndicat, liée au départ de deux communes située en aval du bassin versant vers la communauté d'agglomération voisine. L'hypothèse d'une absorption du syndicat par l'agglomération, bien qu'envisagée comme faiblement probable, semble porteuse d'inquiétude dès lors que les priorités qu'incarne l'agglomération sont envisagées comme différentes de celles ayant cours plus en amont. Les besoins d'aménagement des cours d'eau de l'amont et de l'aval sont mis dos à dos, laissant apparaître que la problématique inondation ne constitue pas un enjeu majeur sur la totalité du bassin. Les deux communes ayant quitté le syndicat pour adhérer à la communauté d'agglomération d'Agen sont Lafox et Saint Caprais de Lerm. Or la commune de Lafox est particulièrement concernée par le risque inondation, au point d'ailleurs d'être incluse dans le périmètre du « territoire à risque important d'inondation » établi autour de l'agglomération d'Agen (TRI Agen, arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 11 janvier 2013). Néanmoins l'examen des arrêtés de catastrophe naturelle édictés sur le territoire du syndicat laisse apparaître une certaine homogénéité du risque naturel. En effet, la totalité des communes adhérentes au syndicat ont connu une inondation ayant justifié l'édition d'un tel arrêté en 1993, 1999, 2007 et 2009. Le risque inondation ne semble ainsi pas négligeable, même sur la partie haute du cours d'eau géré par le syndicat.

*« Donc après ça va faire évoluer des choses, au niveau des structures, au niveau des travaux à réaliser, ça dépend, qui sera le patron entre guillemet. Ça dépend si c'est une agglo qui décide. Dans ce cas là en général l'agglo elle est toujours dans les vallées, donc elle est toujours en aval, donc elle va privilégier le risque inondation, elle mettra en avant des mesures qui font qu'il y a moins d'eau qui arrive moins vite chez elle. Si c'est géré différemment, effectivement on aura peut être pas les mêmes mesures en priorité. Pour le moment : inconnu, personne ne le sait. »*

La problématique du risque inondation semble néanmoins capable de justifier une modification de la structuration telle qu'elle existait jusque là, pour parvenir à une cohérence à l'échelle du bassin versant. Les missions historiques du syndicat, cantonnées pour l'essentiel à l'aménagement de berges, apparaissent dépassées dans un contexte où les compétences de gestion des milieux et de prévention du risque inondation se retrouvent intimement liées par la réforme GEMAPI. Si la gestion des milieux ne semble pas capable à elle seule de justifier le raisonnement à l'échelle de bassin

versant, la prévention du risque inondation apparaît au contraire comme une clé de réexamen de l'échelle de la structuration.

*« A partir du moment où on raisonne pas encore en bassin versant, c'est à la limite ce qui est regrettable jusque là puisqu'il y a des communes qui sont situées sur les hauteurs qui nous balancent de la flotte mais qui cotisent pas, donc à la rigueur on pourrait estimer que c'est nécessaire, pour le futur. (...) A l'avenir, si on raisonne en termes de risque inondation, il paraît logique d'intégrer des communes qui sont pas riveraines des ruisseaux.*

Dans ce contexte de réforme structurelle d'envergure, c'est l'incertitude qui domine et qui engendre une inquiétude forte. Les acteurs locaux sont aux prises avec des législations complexes et mouvantes, ce qui semble compliquer le travail de gestion.

*« Donc là c'est la grande inconnue. On est obligé de réfléchir avec des règles qui bougent dans tout les sens sans qu'on sache où ça va et c'est pénible. »*

## 2. La rivière et le territoire

Les cours d'eau du territoire ne semblent faire l'objet d'aucune valorisation touristique. Si une activité de pêche est mentionnée, elle n'apparaît pas comme un enjeu majeur.

*« Le tourisme et l'eau ici, on n'est pas une station balnéaire. On n'a pas.. l'eau ici c'est pas pour le tourisme, c'est plus des lacs de baignades, organisé des trucs comme ça. Après la pêche c'est pas vraiment du tourisme au sens où c'est des indigènes qui viennent à la pêche, au pire c'est des gens d'Agen qui remontent, qui viennent taquiner la truite au mois d'avril, au mois de mars. »*

L'eau est un « produit » dont il faut « prioriser » les usages. Néanmoins, seul l'usage agricole est envisagé comme correspondant au territoire des deux Séounes. Dans ces conditions, seules des contraintes extérieures, venant « d'en haut », pourraient venir modifier les priorités assignées au territoire par la gouvernance locale. La modification des priorités d'usage ne semble ainsi pas susceptible d'être engagée à l'échelle locale, tandis que l'imposition d'une telle modification, par voie réglementaire par exemple, apparaît d'emblée perçue comme une ingérence injustifiée dans la gouvernance locale. En tout état de cause, la rivière est exclusivement envisagée en tant que ressource à destination d'une activité économique.

*« Les obstacles en fait c'est d'arriver à mettre tout le monde d'accord pour gérer un produit dont les usages sont variés, dont la qualité peut être mesurée de différente manière selon ce qu'on veut bien y voir. En fait il s'agit de prioriser des usages si on veut pouvoir aboutir à une gestion cohérente. Si on met tout sur un plan d'égalité on part dans tous les sens et on n'arrive à rien. Avoir une gestion c'est avoir une politique et avoir une politique c'est savoir où on veut aller et jusque là, le Lot et Garonne a su où il voulait aller, qu'il soit de droite ou de gauche, et a mis l'accent sur les possibilités d'aménagement liés à l'irrigation et développement de l'agriculture, sans pour autant oublier d'autres aspects. »*

Il est difficile pour la quasi-totalité des acteurs interrogés d'identifier spontanément les atouts du territoire des deux Séoune. Le contexte du territoire, fortement agricole, fait apparaître



immédiatement une forme de conflits d'usage dans la mesure où la rivière est immédiatement mise en perspective avec son voisinage et son usage agricole. Cette confrontation cours d'eau/agriculture est perçue comme problématique aussi bien pour la rivière que pour les propriétaires de parcelles agricoles riveraines du cours d'eau. La rivière est donc souvent qualifiée en terme assez négatif. Ainsi, lorsque la rivière n'est pas envisagée comme une ressource, elle est perçue comme un handicap.

*« C'est vrai que c'est un territoire très agricole. Donc pour la plupart des riverains c'est plutôt une plaie d'avoir le cours d'eau au fond de son champs qu'un atout. »*

Si des qualités naturelles des Séoune peuvent être identifiées, elles sont toutefois contrebalancées par le caractère problématique des usages du cours d'eau.

*« Après c'est vrai que bon c'est un cours d'eau qui a une bonne dynamique je pense, et qui avec peu de travaux pourrait retrouver un bon fonctionnement. Le problème c'est vraiment les usages. On a notamment à Lafox, il y a pas mal d'urbanisation. Donc voilà il y a les inondations. Et après c'est surtout le côté agricole. »*

La pêche constitue une activité jugée importante sur le territoire mais elle reste relativement accessoire dans la mesure où elle correspond pour l'essentiel à la pratique du lâcher de truite. Elle est par conséquent limitée dans le temps, à quelques semaines au printemps. En outre, l'activité de pêche ainsi définie n'est pas absolument liée à la biodiversité présente dans le cours d'eau. Dans ces conditions, la pratique consistant à relâcher des poissons qui ne sont pas naturellement présents dans le cours d'eau ne paraît pas permettre une prise de conscience des riverains du cours d'eau des problématiques relatives à la faune qui les peuple. L'impact de la pêche sur l'activité de gestion des Séoune semble par conséquent assez faible. Aucune autre activité de loisir ne semble s'appuyer sur la rivière, qui n'est pas un objet touristique. Elle n'est par ailleurs pas aménagée dans ce but, bien que les cours d'eau du territoire semble être un élément fort du paysage local. En dépit de cette importance paysagère des Séoune, elles ne sont pas perçues comme un patrimoine du territoire. Cette circonstance peut expliquer l'absence de valorisation des cours d'eau dans une approche de loisir.

*« J'ai pas l'impression que les gens soient vraiment attachés à la rivière, (...) comme quelque chose de valorisant pour leur territoire. »*

Les crues sont fréquentes sur le territoire. Les principales victimes des débordements sont les parcelles agricoles, dont la qualité du sol est altérée par la stagnation de l'eau. Un point d'échange entre riverains et gestionnaires du cours d'eau semblent avoir émergé des constats faits suite aux épisodes de crue. En effet, la principale difficulté des propriétaires de parcelles inondées semble être relative à cette question de la stagnation de l'eau, elle-même causée ou aggravée par les petites digues construites par les riverains le long du cours d'eau. La logique du bon écoulement poursuivie depuis de nombreuses années par le syndicat n'est ainsi pas pleinement satisfaite. Il semble également que le traitement de la végétation soit perçu comme impactant positivement la fréquence des débordements. Ainsi, autour des épisodes de crue, des points de connexion semblent se dessiner entre les agriculteurs, envisagés comme des « opposants » au changement des modes de gestion du cours d'eau, et les partisans de l'évolution de cette gestion. Les crues sont ainsi perçues très positivement par les promoteurs d'une gestion différente des cours d'eau.

*« déjà ici les cours d'eau ont quand même l'habitude de déborder assez régulièrement. (...) Ils débordent dans les champs, mais les agriculteurs, ils voient de l'eau dans leur champs, ça y est c'est la catastrophe. Et en effet, c'est vrai qu'après on se rend compte que quand l'eau stagne dans les champs et qu'ils doivent repasser ensuite pour travailler la terre et ils galèrent parce que la terre elle est vraiment dure.. Donc eux souvent ce qu'ils me disent « moi je m'en fous que l'eau elle vienne sur mes parcelle mais il faut qu'elle sorte ». Et comme ils ont monté des petites digues le long du cours d'eau, l'eau elle rentre mais après elle peut plus sortir. Donc voilà ça les.. disons que ça leur fait prendre conscience qu'en effet il y a des choses à faire sur le cours d'eau. Ils sont bien contents qu'on traite la végétation parce que mine de rien ça diminue les fréquences de débordement. »*

Les crues des Séoune sont ainsi louées pour leur capacité à faire évoluer les mentalités et pour la sensibilisation qu'elles induisent auprès des victimes de débordement. La crue la plus importante connue par le territoire du syndicat sur les dix dernières années est présentée comme un marqueur de changement s'agissant de la nécessité de procéder à un entretien régulier du cours d'eau. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur une possible surévaluation de l'impact réel des épisodes de crue sur la conception de la gestion de la rivière. En effet, les travaux mis en œuvre sur les rivières du syndicat n'ont pas été revus après cet épisode. En outre, l'intégration de la problématique de débordement du cours d'eau dans le futur programme de gestion est essentiellement envisagée sous l'angle de la mise en place d'un système d'alerte et très peu en relation avec des travaux qui pourrait en limiter les impacts. La crue de 2007, qui est exceptionnelle tant dans son intensité que par le danger qu'elle a pu représenter pour des espaces habités (et pas seulement pour des parcelles agricoles) ne semble pas vraiment avoir engagé le territoire dans une réévaluation du rapport au cours d'eau, mais plutôt dans une meilleure préparation aux conséquences, envisagées comme « inéluctables », des inondations. Le consensus autour de la capacité du syndicat à agir directement sur ces conséquences ne semble en revanche pas acquis.

*« Alors pour le cas de la Séoune j'ai l'impression que ça a été un peu comment dire il y a eu une sorte de ... ça c'est vraiment dégonflé au bout d'un moment avec les années, c'est-à-dire qu'on a imaginé beaucoup de choses, sachant que derrière il y a eu la DDT, le Conseil Général, qui sont venus en disant « vous avez un enjeu inondation sur le bassin, lancez vous dans quelque chose, dans la révision de votre programme il faudra l'inclure », et au final ça c'est pas réellement fait, cette prise en compte de l'enjeu inondation, et avec le temps les gens ont un peu oublié. »*

Le rapport du territoire à la rivière est donc essentiellement basé sur une logique concurrentielle entre le cours d'eau et l'activité agricole, la seconde semblant largement dominer la confrontation dans une perspective de rivière-ressource.

## **II- La mise en œuvre du dispositif incitatif**

### **1. La pérennité du plan de financement et la routine des aides**

La présentation du programme de travaux établi par la structure située en amont du bassin et l'évocation du risque de diminution des taux de financement pourrait avoir ouvert la réflexion des élus du syndicat des deux Séoune sur la nécessité de faire évoluer les pratiques de gestion. Toutefois, il ne semble pas que la démarche de révision actuellement engagée résulte d'une telle prise de

conscience, mais plutôt l'adhésion de la structure à un processus « obligatoire » en vue d'obtenir la DIG (déclaration d'intérêt général) qui conditionne les possibilités d'intervention du syndicat. La décision de procéder à une étude du territoire semble moins guidée par la volonté des élus de revoir les principes de gestion pratiqués jusqu'à aujourd'hui que par l'ambition de se conformer à une « procédure » de révision.

*« De toute façon la DIG arrive à terme, donc ça aussi c'est... voilà, comme c'est obligé d'avoir une DIG pour faire les travaux... Mais c'est vrai que bon, ils se sont pas trop posés la question quand même les élus. On leur a dit « voilà il faut refaire une étude », ils ont dit « banco, on la refait ». Voilà c'est vrai qu'ils sont pas allés chercher trop loin. »*

Les financements extérieurs au syndicat sont les mêmes depuis le début du premier programme en 2006 (20% par le CR, 25% par le CG et 35% par l'AEAG). Aucune remise en cause de ces subventions ne semble avoir été faite jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, l'adéquation des travaux annuellement envisagés avec la programmation réalisée en 2005 semble avoir jusqu'ici constitué le gage de la pérennité des financements fournis par l'ensemble des partenaires du syndicat.

*« Jusque là on n'a eu aucun soucis [à obtenir des financements extérieurs] à partir du moment où les travaux ont été programmés, dans la DIG, on n'a pas eu de soucis pour obtenir les subventions en face des travaux qui étaient prévues puisque en général on se tient à ce qui a été fait. »*

Le subventionnement des opérations de travaux est perçu comme plutôt simple à obtenir au motif de la simplicité des opérations menées. Ainsi, l'absence de mesure ambitieuse de gestion et d'entretien est considérée comme permettant d'accéder facilement à des financements, puisqu'il s'agit de travaux de faible envergure. Il apparaît que le financement provenant de l'AEAG est de 35% depuis 2009. A l'époque, il correspondait au taux « maximum » pour financer les opérations de base. En revanche, depuis 2012, il ne s'agit plus du taux plafond des opérations minimales (bien qu'il en soit très proche), celui-ci ayant été réduit à 30%. Ainsi, lors du renforcement de la politique d'incitativité menée par l'agence à l'occasion du lancement du 10<sup>ème</sup> programme, cette modification du cadre de l'incitation est restée sans effet sur le financement du programme de travaux mené par le syndicat.

*« Nous on n'a jamais eu de difficultés à les obtenir étant donné qu'on fait des travaux très basiques. Donc on fait un petit dossier de demande de subvention, jusque là ça a toujours été accepté parce que voilà, ça n'a rien de très extraordinaire ce qu'on demande, donc on a toujours eu les taux maximum. Pour les travaux de ripisylve, c'est 35% AEAG, 25% CG et 20% de la région. »*

Dans ce contexte, à l'heure pour le syndicat de réviser son programme de gestion, le précédent étant arrivé à échéance, l'information semble avoir été entendue d'un risque de diminution des taux de subventions de l'agence. Dans cette perspective toutefois, l'incitativité développée par l'AEAG est perçue dans une approche négative, en relation avec un risque de diminution du financement. La possibilité de voir augmenter le taux n'est en revanche pas exprimée. L'intégration de mesures plus ambitieuses en vue d'obtenir de meilleurs financements ne semble pas être un enjeu réel, en raison notamment de la présence des co-financeurs. Dans ce contexte, même avant la modification du dispositif incitatif en 2012, l'AEAG a choisi d'octroyer un niveau d'aide permettant au syndicat d'accéder au 80% de financement alors même que les opérations menées ne correspondaient pas au

niveau d'ambition auquel l'agence souhaite inviter la structure gestionnaire, traduisant la difficulté pour l'AEAG de mettre en difficulté la confiance établie avec ses partenaires.

*« Parce que finalement on a toujours eu 80% quoi qu'il arrive de subvention donc après tout, comment ça se réparti entre les financeurs on s'en fout un peu. Tant qu'on a nos 80% ça va bien. Voilà on l'a plus ressenti un peu comme une menace de se dire « ou là on n'aura plus nos 80%, on va pouvoir faire moins de choses » mais pas tellement comme quelque chose qui.. enfin si d'un côté c'est quelque chose qui nous incite, mais c'est un peu d'un point de vue négatif. »*

## 2. La confrontation avec les logiques d'autres dispositifs

Les trois organismes financeurs sont perçus *a priori* comme engagés dans une démarche concertée dans l'octroi de leurs subventions respectives.

*« Après je sais qu'ils ont, je pense qu'ils sont pas mal en concertation les trois financeurs pour voir justement comment ça se goupille. »*

La modification de l'agencement des taux alloués par les trois financeurs ne semble pas être une réelle source d'inquiétude. La pérennité du montage financier des travaux opérés depuis le début du programme semble avoir ancrée une certaine confiance dans la stabilité des taux de financement offerts par les trois organismes. La confiance dans la capacité du syndicat à atteindre les 80% de financement externe a ainsi été très forte jusqu'à aujourd'hui.

*« On n'attendait pas souvent d'avoir l'accord des financeurs pour lancer le programme de travaux. Parce qu'au final dès qu'on a fini la programmation de travaux et qu'on a à peu près cadré la tranche de travaux qui va venir ben là il faut tout de suite lancer en parallèle les subventions, le marché public. Donc en fait tout est lancé en même temps. Donc au final ça arrivait souvent qu'on ait lancé les marchés, la consultation, et qu'on n'ait pas encore les arrêtés de subventions des financeurs. »*

Pour les maîtres d'ouvrage, les logiques développées par les co-financeurs apparaissent relativement identiques. Toutefois, le Conseil Général est également perçu comme « atypique » puisque prêt à financer des travaux répondant à des objectifs différents ou non programmés.

*« Le Conseil Général de Lot et Garonne je sais que c'est à peu près calqué sur l'agence sur les subventions alors autant les subventions travaux que les subventions technicien rivière. Et la région c'était pareil. De toute façon la seule importance c'était de réaliser les travaux dans le cadre d'un PPG, pour la région en tout cas et pour l'agence. Ce qui n'était pas le cas pour le Conseil Général, le Conseil Général pouvait financer aussi des travaux non inclus dans le programme pluriannuel, des travaux comme on disait tout à l'heure, plus particuliers, enrochements, protections de berges x ou y. Voilà des travaux pas du tout prévu et qu'on décidait de les faire un peu en urgence, le Conseil Général pouvait financer ça. »*

Il est ainsi possible d'identifier le « double visage » du Conseil Général, tout à la fois impliqué au plus près dans la gestion des cours d'eau, avec une CATER (Cellule d'animation territoriale à l'entretien des rivières) présentée comme très moteur sur le territoire. Ce territoire est par ailleurs caractérisé par la prédominance de l'activité agricole. Or celle-ci semble résulter notamment de la politique menée par

le Conseil Général à partir des années 1980, visant à favoriser les retenues d'eau, ayant ainsi permis une irrigation massive des cultures et favoriser le développement de certaines cultures particulièrement gourmandes en eau. Ce choix, opéré il y a plus de vingt ans, se traduit encore aujourd'hui dans les pratiques agricoles du département.

*« Donc l'enjeu économique ici c'est tourisme-agriculture, et essentiellement agriculture. Et ce qui fait la réussite de l'agriculture c'est l'irrigation. Et l'irrigation elle est possible du fait de la politique qui a été mise en place entre autre par le Conseil Général dans les années 80, 90 : favoriser des retenues de stockage pour pompage direct dans ces retenues ou alors à visée de réalimentation des rivières pour assurer un débit minimum tout le long de la rivière qui sert de tuyau et qui permet aux gens de pomper dedans et d'irriguer à partir de l'eau qui est mise en réserve en amont. »*

La politique agricole départementale ne semble pas, en outre, avoir particulièrement évolué ces dernières années. Dans ces conditions, le cours d'eau demeure essentiellement un outil au service de l'activité agricole. Cette association intime entre cours d'eau et agriculture au sein du conseil général du Lot et Garonne se traduit également par la présence de la CATER au sein d'une direction de « l'agriculture, de la forêt de l'environnement ». Le département du Lot et Garonne est ainsi régulièrement présenté comme « atypique » au regard de l'importance de l'activité agricole qui s'y déploie.

*« Le Lot et Garonne est montré régulièrement du doigt. On a une politique agricole et des agriculteurs qui sont revêches à tout ce qui touche à l'environnement. »*

Dans ces conditions, le co-financement des opérations de gestion de cours d'eau entre l'AEAG et le Conseil Général, perçu tout à la fois comme équivalent et poursuivant des objectifs très différents, semble diluer la logique d'action entreprise par l'AEAG. En outre, ce co-financement important ne dégage pas de véritable marge de manœuvre pour l'AEAG qui se retrouve contrainte de brandir une menace de réduction des dotations plutôt que la perspective de leur augmentation. En outre, les taux assez proches prodigués par les trois financeurs ne permettent pas à l'AEAG de dégager son action de celles des deux autres partenaires. La gestion des cours d'eau semble ainsi maintenue dans les pratiques « historiques », celles-ci étant plutôt incarnées par le Conseil Général.

*« Je sais qu'on est un peu une exception sur le bassin Adour Garonne, le Lot et Garonne, par rapport aux financements du conseil général justement. »*

### 3. La construction de l'auto-financement du syndicat et la solidarité de bassin versant

Le syndicat réfléchit actuellement à une modification de la clé de répartition des participations communales au budget. En effet, la participation actuelle, calculée selon le linéaire de berge de chaque commune, est considérée comme injuste selon un principe « coût/bénéfice ». Ainsi les participations des communes à l'amont sont considérées comme bénéficiant essentiellement aux communes à l'aval, plus impactées par les crues, les premières ayant ainsi un « retour sur investissement » faible. Si la solidarité amont-aval n'est pas remise en cause dans son principe, elle semble néanmoins devoir être assez profondément revue pour laisser place à une approche plus économique de la solidarité, avec notamment l'inclusion de critères tenant au potentiel financier de

chaque territoire. Plus éloigné du principe de solidarité à l'échelle du bassin versant, un autre critère envisagé pourrait être la mise en place d'une participation proportionnelle au montant des travaux réalisés sur le territoire de chaque commune, qui consacrerait une gestion des cours d'eau en termes essentiellement économiques.

*« Il y a une participation des communes qui est calculée à partir du linéaire de berge. Donc il y a un seul critère qui est pris en compte, et (...) un seul paramètre ça fait forcément de gens qui sont lésés. Par exemple, les communes qui sont tout à fait en amont et qui ont des linéaires importants, globalement financent beaucoup pour certaines communes qui sont en aval qui ont un linéaire très court mais avec une rivière qui peut être plus dangereuse puisque lors de crue ou d'érosion de berge c'est quand même les communes d'aval qui sont touchées. Il se trouve (...) que certaines communes ont des taux de retour (...) à 35% par rapport à leur participation et des communes qui ont des taux de retour à 200%. »*

Le perspective de la mise en œuvre de la réforme « GEMAPI » et de la taxe qui pourrait être levée pour le financement de cette compétence n'est pas perçue comme pouvant répondre aux besoins de financements d'une structure telle que le SMBV des Deux Séoune. Le montant de cette taxe est mis en perspective avec d'autres postes budgétaires communaux, soulignant l'importance relative faible de la gestion de la rivière au regard de politiques liées, par exemple, à la sécurité des habitants d'une collectivité, laissant apparaître que le budget alloué à la politique rivière doit, a maxima, s'aligner sur les volumes affectés à d'autres politiques, envisagées comme plus essentielles, quel que soit le niveau de prélèvement autorisé par le législateur pour la mise en œuvre de la GEMAPI. Le budget alloué à la gestion de la rivière semble ainsi comme « plafonné » par les montants distribués au titre des politiques communales jugées plus incontournables. Ainsi, avant même de déterminer la capacité du syndicat à faire évoluer ses pratiques de gestion, le constat est fait de la difficulté de la thématique de gestion elle-même à entrer en concurrence avec l'ensemble des politiques locales sur le territoire des deux Séounes.

*« On est en droit de lever une taxe jusqu'à 40 euros par habitant (...) Dans des situations comme chez nous c'est impossible à imaginer sachant que 40 euros par habitant ça représente des sommes colossales (...), ce serait plus cher que les participations au service de secours SDIS sapeur pompier par exemple. Donc inimaginable. »*

#### 4. La structuration technique du maître d'ouvrage

Le temps d'emploi d'un technicien rivière, à raison d'1,5 jour par semaine, est jugé suffisant pour réaliser le travail de base de suivi des cours d'eau et de conseil aux usagers. L'augmentation de ce temps de travail est mis en relation avec le niveau d'ambition du syndicat. Ainsi, l'augmentation du temps de travail du poste de technicien rivière semble correspondre à l'augmentation du niveau d'ambition des actions menées par la structure.

*« Une journée et demi de technicien rivière par semaine, ça permet de suivre les travaux, ça permet d'anticiper les évolutions qu'on veut faire quand il y a pas des travaux à suivre, (...) ça permet de répondre aux questions ponctuelles d'usagers qui veulent savoir que faire pour intervenir à tel endroit sur la rivière. Je pense qu'il faut pas voir trop grand. »*

En revanche, les moyens humains actuels du syndicat semblent insuffisants pour dépasser la gestion basique des cours d'eau. Ainsi le temps de travail alloué au poste de technicien de rivière ne correspond pas nécessairement à la réalité des besoins du territoire. Les budgets alloués aux travaux semblent insuffisants pour entreprendre des actions plus ambitieuses de gestion. Toutefois, le déblocage de fonds supplémentaires, par exemple pour renforcer le poste de technicien de rivière, apparaît difficilement envisageable, dans un contexte où les dotations allouées par les communes ont plutôt eu tendance à être revue à la baisse.

*« Et je pense que c'est entre autre pour ça aussi que le syndicat pour l'instant il en est qu'à une gestion simple de la ripisylve. Honnêtement moi je pense qu'on pourrait mettre quelqu'un à plein temps et qu'il ne s'ennuierait pas. (...) Parce que bon un jour et demi ça permet vraiment de faire le stricte minimum quoi. Bon c'est déjà mieux que rien. »*

Le positionnement du technicien rivière du syndicat sur plusieurs structures peut également être perçu comme une difficulté. Il semble qu'il s'agisse d'une situation fréquente pour ce type d'emploi. Elle n'en paraît pas moins pénible pour l'employé, sans cesse contraint de passer d'un territoire à l'autre, aussi bien intellectuellement que géographiquement. Il doit être noté que les deux autres bassins gérés par le technicien rivière du syndicat sont très éloignés du territoire du SMBV des deux Séoune, circonstance renforçant l'inconfort de la situation. Le positionnement du technicien rivière, en externe du syndicat, semble également être une source de difficulté, ne permettant pas forcément au technicien de se sentir pleinement investi dans sa mission en raison de considérations d'ordre plus « commerciales » résultant des relations clients-prestataires unissant le syndicat et le bureau d'étude. Ce positionnement hybride est susceptible d'être une source d'inconfort pour le technicien, qui doit ménager les intérêts, si ce n'est divergents, en tout cas différents, de son employeur et de son client. L'identité du « donneur d'ordre » paraît en effet parfois être plus difficile à établir. En outre, l'hypothèse d'une réponse du bureau d'étude à l'appel d'offre prochainement lancé par le syndicat pour réaliser l'étude préalable à la révision du PPG pourrait poser des questions d'indépendance et d'impartialité lors du choix de l'attributaire, mettant le technicien dans une position inconfortable vis-à-vis de son employeur.

*« Ça mélange le côté commercial du bureau d'étude et la mission de service public que normalement un technicien rivière exerce. Donc moi je trouve que ça a des côtés assez négatifs en fait (...), c'est pas une position qui me semble très bénéfique. »*

Dans ces conditions, en l'état de la structuration technique du syndicat, une progression significative du niveau d'ambition de la gestion qu'il met en œuvre semble difficilement réalisable.

### **III - La représentation de la gestion des cours d'eau**

#### **1. Les cadres de perceptions de la gestion des cours d'eau**

##### **▪ Les logiques de gestion résultant du précédent programme**

En dehors de quelques cours d'eau, finalement écartés en raison de leur taille jugée trop faible ayant impliqué un arbitrage financier, et la réalisation de travaux post-crue en 2008, le programme établi en

2005 a été suivi « à la lettre », aussi bien du point de vue de la nature des interventions réalisées que des cours d'eau ayant accueilli ces interventions. Le contenu de la programmation semble par conséquent capital puisque les choix opérés à ce stade ont gouverné de manière quasi-absolue la politique rivière menée durant près de dix ans. Les changements intervenus au sein du syndicat entre le démarrage de la programmation et la période actuelle, aussi bien dans la gouvernance de celui-ci que dans le titulaire du poste de technicien rivière, n'ont pas impacté la poursuite de cette programmation qui n'a fait l'objet d'aucune remise en question par la nouvelle équipe.

*« Donc après les travaux étaient prévu dès le début. Ce qui a été fait c'est ce qui a été prévu. »*

L'amont et l'aval du cours d'eau sont considérés comme antagonistes dans leurs attentes. Le syndicat doit alors jouer le rôle d'arbitre entre des besoins considérés comme opposés, presque inconciliables. Les besoins d'écoulement de l'eau des territoires situés à l'amont justifient un entretien tendant à « nettoyer » les cours d'eau de leur végétation, tandis que les qualités de cette végétation sont mises en jeu dans leur rôle de ralentissement du flux de l'eau au profit de l'aval.

*« Donc y a un peu une antinomie entre les besoins des gens qui sont en amont qui voudraient que l'eau foute le camp le plus vite possible donc en gros qu'on fasse un gros chenal et puis que ça s'en aille aussitôt et ceux qui sont en aval et qui voudraient qu'il y ait beaucoup d'arbre en travers, de végétation sur les bords pour ralentir les flux d'eau et faire en sorte que lors des épisodes d'inondations ça arrive moins vite, donc on essaie de couper la poire en deux, pour qu'on ait à la fois un écoulement régulier de l'eau sans qu'il soit trop rapide. »*

A l'issue de la première programmation, il semble que les travaux se soient jusqu'ici attachés à remettre en état les cours d'eau. L'entretien ayant depuis longtemps été délaissé par les propriétaires riverains, le syndicat est intervenu pour « reprendre les bases », notamment du point de vue de la gestion de la végétation. Cette remise en état semble désormais considérée comme acquise. Cette circonstance semble ouvrir la voie vers de nouvelles orientations de travaux.

*« Au niveau entretien des cours d'eau, on a fait beaucoup de première intervention on va dire pour remettre en état. Cela étant fait, on va pas refaire la même chose. »*

La logique d'action semble consister essentiellement à essayer de « boucher les trous », de « remplir » tout le bassin par des interventions sur les berges. Malgré le temps long durant lequel s'est poursuivie la précédente programmation, cet objectif de couverture intégrale du territoire du syndicat par des travaux d'entretien n'a pas pu être atteint. Cette circonstance tend à souligner la possible inadéquation entre les missions à réaliser et les moyens alloués à ces missions, puisqu'en dépit du constat d'une structure de petite taille et malgré des travaux au niveau d'ambition modéré, la totalité du territoire n'a pas pu faire l'objet de travaux.

*« Chaque année il y a des secteurs qui se font et petit à petit tout le bassin se remplit. Mais bon là il y a encore des trous. Ce sera certainement la dernière programmation pour ce PPG là. Même si c'est la 8ème tranche. Mais voilà il y a encore des trous. Même en 10 ans on n'a pas réussi à faire le tour de tous les cours d'eau. »*

- L'intégration des logiques hydromorphologiques



Les modes classiques de gestion des cours d'eau, consistant à entretenir un lit le plus « propre » possible afin de permettre un écoulement maximal de l'eau, semblent encore très ancrés dans l'esprit des riverains du cours d'eau. Aucun consensus ne semble actuellement émerger autour d'une vision moins « utilitaire » de la rivière. La mauvaise connaissance du fonctionnement du cours d'eau, se traduisant par le déploiement « d'idées reçues », est mobilisée comme facteur explicatif de cette situation et la nécessité de former les riverains aux dynamiques de la rivière est envisagée. Les agriculteurs sont perçus comme porteurs d'idées fausses sur les dynamiques d'écoulement du cours d'eau.

*« C'est vrai que la plupart des agriculteurs mine de rien sont restés sur le fait que le cours d'eau ça doit faire passer l'eau et donc voilà c'est vrai qu'ils en sont encore là. Malheureusement c'est pas évident de leur faire comprendre que des fois en réduisant la taille du lit on fait passer autant d'eau et ça réduit pas mal de problème. Mais c'est pas évident. Socialement il y a encore beaucoup des idées toutes faites, des idées reçues sur les cours d'eau et ça, ça va demander pas mal de sensibilisation pour faire bouger ces choses là. »*

Il semble ainsi émerger un point d'incompréhension entre agriculteurs et tenants d'une gestion hydromorphologique du cours d'eau autour de cette problématique de l'écoulement puisque, si l'ambition des agriculteurs est de permettre l'écoulement de l'eau, il n'apparaît pas de contradiction totale avec l'ambition d'une gestion hydromorphologique des rivières, celle-ci ne consistant pas à bloquer l'écoulement. A cet égard l'article L. 211-1 du code de l'Environnement, issu de la LEMA de 2006, dispose que « *La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences (...) 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux* » L'objectif de bon (ou « libre ») écoulement n'est donc pas directement en opposition avec la mise en place d'un gestion raisonnée du cours d'eau, celle-ci devant seulement conduire les gestionnaires à s'abstenir d'un enlèvement systématique des embâcles, fondant leur sélection sur l'évaluation au cas par cas du niveau de danger desdits embâcles et la réalisation d'une surveillance.

Les missions assignées au syndicat dans le cadre de la précédente programmation correspondent aux missions d'entretien de base des milieux aquatiques. Le cœur de l'activité du syndicat s'est construit autour de la logique de bon écoulement des eaux. La politique de gestion de la rivière s'est ainsi concentrée pour l'essentiel autour de l'entretien de berges et l'enlèvement d'embâcles. Dans la perspective de la révision du programme pluriannuel, une évolution des missions assignées à la structure de gestion semble toutefois envisagée. La question de la continuité écologique semble notamment ouverte à la discussion, bien que la nécessité de cette approche sur le territoire du syndicat n'apparaisse pas évidente dès lors que la nature semble avoir toujours su « trouver son chemin » jusqu'à aujourd'hui, sans qu'il soit besoin de produire des aménagements. Ces nouveaux enjeux restent ainsi considérés comme d'importance secondaire par rapport aux missions historiques du syndicat et semblent ainsi devoir être soumis à un arbitrage réalisé en terme économique.

*« Donc on parle de continuité écologique. Tout est question de moyen... ça a une importance relative (...), sachant que la seule espèce qui soit concernée dans nos rivières Séoune et Petite Séoune, c'est les anguilles et qu'elles ont pas besoin de passe à poisson, il y en jusqu'ici, elles savent très bien se débrouiller à travers les talus. »*

La question des zones humides, contrairement à la continuité écologique, semble mise de côté au motif de son incompatibilité avec la problématique agricole. Elles sont perçues comme une sorte de « retour en arrière », faisant fi des efforts consentis jusqu'alors pour rendre ces espaces accueillants pour l'activité humaine. Elles sont envisagées comme une menace pour l'activité agricole déjà mise à mal par les nombreuses contraintes réglementaires environnementales assignées aux agriculteurs. Les zones humides n'apparaissent pas comme un élément nécessaires à l'atteinte de l'objectif de bon état écologique des cours d'eau, ce dernier devant en tout état de cause être systématiquement mis en perspective avec les nécessités inhérentes à l'activité agricole.

*« Les zones humides, tout était zones humides il y a 50 ans ici dans les vallées, et tout est terre à culture actuellement. (...) Donc il y a un peu une antinomie entre ce qu'on appelle les zones humides et l'agriculture telle qu'elle est pratiquée maintenant. Zone humide pour moi c'est pas une religion. (...) Qu'on maintienne un état écologique aussi bon que possible dans nos rivières et nos vallées, ça on est d'accord, mais pas à n'importe quel prix. »*

Le syndicat affirme sa volonté de rester maître de la politique rivière qu'il mènera dans le cadre de la future programmation. Cette politique semble devoir se dessiner en fonction des contraintes budgétaires du syndicat, lui-même tributaire des contraintes économiques des communes qui le composent. Ce positionnement en termes économiques conduit le syndicat à raisonner en termes de priorité, en mettant en concurrence les différents enjeux de gestion, le budget disponible ne devant pas permettre de financer l'ensemble des actions qui pourraient être identifiées à l'occasion du diagnostic. En outre, si l'intégration de nouveaux enjeux telle que la continuité écologique semble l'objet d'une réelle réflexion, la nécessité d'une gestion des cours d'eau autour de cette problématique reste pour l'heure encore largement contestée. Il doit cependant être souligné que le syndicat entame à peine la démarche de révision de son PPG et que l'étude préalable à la rédaction d'une nouvelle programmation n'a pas encore débutée. Dans ces conditions, la démonstration de l'importance de cet enjeu sur le bassin géré par le syndicat ne s'appuie sur aucun diagnostic. Néanmoins, à ce stade et avant même que ne soient connues les conclusions d'une telle étude, la priorité du syndicat semble rester dévolue aux missions historiques d'entretien de berges, dans un but de maintien de l'état actuel des cours d'eau. La question financière fait ainsi d'ores et déjà figure d'arbitre d'un choix entre missions classiques et nouveaux enjeux, choix qui n'est pourtant pas encore formalisé. Ainsi, si l'étude apparaît comme le préalable nécessaire à l'établissement d'une nouvelle programmation, les propositions qui en émergeront ne semblent pas devoir « gouverner » les futurs choix du syndicat. A ce stade, l'étude apparaît plus comme une étape administrative incontournable que comme une nécessité d'évolution des connaissances.

*« En fin de compte malgré tout les bilans, toutes les préconisations qu'on pourrait avoir pendant et suite à l'étude sur les travaux à mener, c'est quand même le comité syndical qui reste décisionnaire. (...) La question qu'il faudra se poser c'est est-ce qu'on veut dépenser pareil, moins, ou plus, puisqu'on va gérer en priorité par le budget. »*

- La problématique des risques naturels

Sur la question de la prévention des inondations, l'épisode de crue de 2007 sert de base à la réflexion. Il apparaît en effet que cette crue a été classée au rang 2/3 (accident grave/très grave) sur l'échelle de gravité des dommages établie par le ministère de l'environnement sur une échelle allant de 0 (incident) à 5 (catastrophe majeure). Par ailleurs cette crue, qui a commencé sur la partie Tarn-et-Garonnaise de la Séoune pour se poursuivre plus à l'aval, sur le territoire du syndicat, semble mettre en évidence l'interdépendance des territoires situés de chaque côté de la frontière départementale. Juste après cet épisode, des contacts avaient été établis entre les syndicats amont et aval pour mettre en place d'un système d'alerte mais la démarche avait échoué, échec attribué aujourd'hui à un certain manque d'engagement personnel du président du SMBV à l'époque. Ce projet est aujourd'hui repris par la nouvelle équipe. Ainsi, dans la réflexion autour de cette problématique, seul l'angle de l'alerte semble sérieusement envisagé, par le biais de la mise en place d'un système de prévision des crues sur le modèle du système mis en place en amont, à l'exclusion de la mise en œuvre de travaux visant à accompagner le cours d'eau afin que les crues soient « mieux reçues » par le territoire.

*« Au niveau prévention des risques inondations, on a des choses à faire aussi. On a eu un épisode qui aurait pu être tragique en 2007 (...) tout le monde a été surpris par la vague. Donc il y a pas eu de mort mais c'est passé près. (...) Donc au niveau système d'alerte il y a des choses à faire, on peut par exemple programmer l'installation de système de détection de niveau avec un niveau de pré-alerte, et puis un niveau d'alerte, avec des permanences chez les technicien rivière y compris les week-end pour biper les maires, pour arriver à faire quelque chose d'un peu plus cohérent »*

La problématique d'inondation est par ailleurs immédiatement associée à la commune située à l'extrême aval du bassin, Lafox. Cette circonstance pourrait être une difficulté dans la réflexion autour de projet de travaux lié à l'enjeu inondation dès lors qu'il s'agit d'une des deux communes ayant quitté le syndicat du fait de son adhésion à la communauté d'agglomération agenaise. Sur la base de la logique de « rendement » qui semble présider à la sélection des travaux, il apparaît peu probable que le choix de travaux s'oriente vers des projets « au bénéfice » d'une commune non adhérente

En dehors du système d'alerte, l'idée de la création de zones humides est parfois mobilisée dans la réflexion autour de la lutte contre les inondations. Mais la réalisation concrète d'un tel projet n'est pas réellement envisagée, cette démarche étant d'emblée jugée trop ambitieuse pour s'insérer sur un territoire qualifié d'hostile. Les motifs avancés au soutien de la protection ou de la création des zones humides, tenant aux vertus de ce type d'espace en cas de crise telle que l'inondation, peuvent en effet s'avérer fermement contestés. La protection des zones humides est ainsi considérée comme un dogme, un acte de foi, auquel chacun est libre de croire ou non. Il s'agit d'une véritable disqualification des zones humides dans leur capacité d'action, rendue équivalente à des incantations magiques.

*« Ce qui serait bien ce serait de faire des créations de zones humides pour essayer de temporiser un peu les montées d'eau mais alors ça c'est vraiment très sensibles sur le bassin. »*

*« Il y a beaucoup d'avantages qui sont mis sur leur compte notamment en termes de limitation des risques inondations que personnellement je réfute complètement (...) la vue qui consiste à dire que il faut redévelopper les zones humides, pour moi ça tient pas debout. »*

Les aménagements réalisés en vue de se prémunir des conséquences des crues, notamment autour de l'agglomération agenaise, sont envisagés avec une certaine humilité, dès lors que c'est l'imprévisibilité du cours d'eau qui domine la réflexion autour de la prévention contre les inondations. Si la logique poursuivie par le syndicat correspond essentiellement à celle de la maîtrise de l'homme sur le cours d'eau, il semble en revanche admis que l'homme est incapable d'en maîtriser le débordement.

*« Bon il y a des aménagements qui ont été fait, ça tient le coup jusqu'au jour où il y aura la crue que personne a prévu et ça suffira pas mais bon, on est à la merci de crue. »*

Les crues apparaissent comme des événements impossibles à maîtriser. Il y a ainsi un antagonisme fort entre la volonté affichée de maîtrise des cours d'eau, devenus outils de l'activité humaine, et l'irresponsabilité affirmée dans les conséquences de la montée des eaux. La rivière est, en tout état de cause, envisagée comme un récipient, et les épisodes de précipitations intenses qui génèrent la montée des eaux sont chiffrés et présentés de manière « statique ». La négation des possibilités d'action sur la rivière en matière de prévention des inondations semble ainsi ouvrir la voie du maintien des pratiques et des usages autour des cours d'eau. L'activité humaine est ainsi tantôt présentée comme toute puissante sur la nature, l'homme ayant vocation à maîtriser les éléments qui l'entourent, tantôt comme insignifiante face aux mêmes éléments, sans qu'aucun lien ne soit établi entre les actions de domination du cours d'eau et les événements de crise. Il est ainsi possible de voir émerger une figure originale, entre maîtrise nécessaire et immobilisme contraint. La nécessité économique génère l'action mais les conséquences nuisibles de cette action sont jugées inéluctables, évacuant ainsi la problématique de la responsabilité. Pour conforter cette irresponsabilité face aux crues, le constat est fait de l'impossibilité d'en maîtriser « l'agenda », nul ne sachant en effet quand la nouvelle crue se produira.

*« Quand on regarde une rivière et qu'on multiplie la largeur par la hauteur et la vitesse de l'eau, on a un débit et on voit que c'est dérisoire par rapport au volume d'eau qui peut arriver quand on a un épisode de crue. La vallée elle fait peut être 500m ou 1km de large elle prend de l'eau sur 10km, donc si il tombe 100mm en une nuit, c'est comme si il en tombait 1000 sur place, 1000mm c'est 1m d'eau donc aussi efficace ou inefficace que soit la rivière, il va quand même y avoir de l'eau partout. Donc je pense que pour les grosses crues, les grosses inondations, les menus travaux qu'on peut faire sur la rivière n'ont aucun impact. Tout ce qu'on peut faire c'est la prévention au niveau de l'alerte. Après sur le reste je pense qu'il faut savoir être humble et reconnaître que la nature est plus forte que nous. »*

#### ▪ Le rapport au cours d'eau

Il semble que sur ce territoire, l'eau doit pouvoir être maîtrisée. L'homme ne doit pas subir la nature mais la contrôler. L'irrigation répond à cette logique de maîtrise de l'homme sur la nature. Cela est d'autant plus vrai que l'irrigation posséderait des vertus en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Dès lors, l'irrigation devient un outil entre les mains de l'homme pour se protéger d'une nature qui peut devenir plus hostile et pour maîtriser des changements donnant à cette nature des contours inédits. Ainsi, pour lutter contre le réchauffement, notamment des zones urbaines, il serait nécessaire de réimplanter des espaces « naturels ». Pour parvenir à de telles réalisations, il est

indispensable d'alimenter ces zones, que l'homme a coupé du cycle naturel, par des techniques humaines d'apport en eau. L'irrigation devient alors indispensable au maintien du confort de vie au sein des agglomérations. Son utilité et la nécessité du recours à cette technique dépassent ainsi le cadre habituel des zones rurales et agricoles pour entrer dans l'espace urbain. Ainsi, loin de remettre en cause la pratique rurale de l'irrigation, proposition est faite d'étendre sa pratique à l'ensemble du territoire.

*« L'eau il faut pas la subir, il faut la prévoir. I(...) On devrait avoir de l'eau par côté, et quand y a moins d'eau, on devrait en utiliser plus, y compris pour l'irrigation, pour tamponner, par exemple dans les aggro, la hausse des températures (...) parce que plus on irrigue, plus on crée d'évapotranspiration et donc cette eau qui passe en vapeur prend de l'énergie et donc dégage du froid et donc on baisse les températures de plusieurs degrés sur les villes grâce à ça. Et quand on fait des images satellites des zones on voit que les zones les plus chaudes sont celles où y a pas un arbre, pas une pelouse. »*

La redécouverte de la sinuosité du cours d'eau ou le maintien de bois mort dans son lit, l'entretien « raisonné » participant à la renaturation du cours d'eau sont des options de gestion qui ont pu être évoquées lors des entretiens. Mais il ne semble pas que ces pratiques soient considérées comme capitales pour la gestion des cours d'eau du syndicat. Cette attention moins forte portée à ce type de mesures peut être mise en perspective avec le fait qu'il s'agit, en partie, d'une gestion consistant à « ne rien faire ». Cette démarche de gestion, consistant à laisser le cours d'eau sans ingérence, apparaît ainsi moins valorisée que la programmation de mesures tendant à une gestion plus interventionniste, traduisant l'ancrage de la posture de maîtrise des cours d'eau portée par le syndicat.

## 2. La programmation hydromorphologique, terrain d'expérimentation

### ▪ Les opérations envisagées

L'entretien des berges est envisagé dans sa capacité à les protéger de l'érosion et, partant, à protéger les immeubles riverains du cours d'eau. A cet égard, la question des érosions de berges semblent être un point de connexion possible autour de l'évolution des pratiques de gestion du cours d'eau avec les riverains. Des solutions à ce problème d'érosions peuvent être trouvées dans « l'outillage » hydromorphologique et trouver ainsi une réception favorable. Si le souhait des propriétaires riverains de remédier à ce problème d'érosion semble plus guidé par une volonté de maîtrise du cours d'eau dans le cadre d'une approche utilitariste qu'à une redécouverte du fonctionnement naturel du cours d'eau, il n'en demeure pas moins que cette thématique semble avoir permis aux syndicats de procéder à quelques réalisations de retalutage par le passé.

*« Après il y a des choses qui font réagir les riverains notamment les érosions de berges. Quand ils ont des érosions de berges chez eux ça les emmerde parce qu'ils perdent du terrain. (...) C'est comme ça qu'ils ont réussi à faire passer les retalutages de berges chez certains propriétaires. »*

La thématique de l'érosion semble toutefois à « double tranchant » puisque l'approche hydromorphologique, qui tend à laisser la rivière évoluer plus librement, peut avoir pour conséquence un accroissement de l'érosion des berges par endroit. Si cette érosion est un

phénomène naturel qui correspond à la réalité de la dynamique du cours d'eau, elle constitue aussi une perte de terre pour les propriétaires riverains qui peinent à comprendre la logique du « laisser faire ». La problématique de l'érosion met ainsi en évidence que, sur le territoire des deux Séounes, ne rien faire est une « activité » délicate. Cette posture correspond à la poursuite par le syndicat d'une activité d'entretien de base depuis plusieurs années. Ainsi, il semble que le territoire soit peu enclin à s'engager sur un terrain ambitieux, mais qu'il soit tout aussi rétif à la perspective de cesser son activité. Si la nature des opérations nécessaires est discutée, le principe de la nécessité d'opérer ne l'est pas.

*« Je pense que la meilleure action, souvent, c'est au moins de limiter les actions qui se faisaient avant, et aujourd'hui de ne rien faire. Même de ne rien faire ça provoque des problèmes enfin des riverains qui se mettent à rouspéter. Alors imaginez quand on commence à parler de travaux qui vont augmenter l'érosion des berges, augmenter l'emprise de la rivière sur les cultures. C'est un peu compliqué à faire passer. »*

La mise en œuvre de mesures qualifiées « d'écologiques » est envisagée comme le résultat de la contrainte de l'agence. La programmation de ce type de mesures semble inéluctable, mais paraît devoir résulter d'un compromis avec les enjeux portés par le syndicat.

*« On aura des aménagements écologiques à faire aussi puisque de toute façon on aura un peu la pression de l'AEAG là-dessus. Ils donnent des sous donc si on va pas dans leur sens ils iront pas forcément dans le nôtre. Donc il faut arriver à ménager la chèvre et le chou. »*

La compréhension des fonctionnalités naturelles du cours d'eau ne semblent toutefois pas absolument étrangères à la démarche d'action du syndicat. Bien que l'hydromorphologie soit sans rapport avec les missions historiques de la structure, un consensus semble émerger autour de l'intérêt de repenser l'aménagement des cours d'eau sur la base de cette approche. Reste que les cours d'eau gérés par le syndicat sont qualifiés comme ayant conservé, dans une certaine mesure, un certain nombre de qualités naturelles, et ce en dépit des politiques de remembrement menée il y a une cinquantaine d'années. Il résulte de cet argumentaire que l'enjeu d'une gestion hydromorphologique est déconsidéré sur le fondement du bon état globale des cours d'eau du territoire. L'hydromorphologie est ainsi mise en concurrence avec l'état du cours d'eau lui-même, avec l'idée que la mise en place de cette démarche doit correspondre à des cours d'eau plus impactés. A cet égard, il doit être relevé qu'au contraire, selon les outils de qualification et de mesure utilisés par l'AEAG, les cours d'eau gérés par le syndicat apparaissent fortement affectés d'un point de vue hydromorphologique<sup>10</sup>. Il est donc possible de constater une sorte de décalage entre la qualification des cours d'eau faite par le syndicat et celle réalisée par l'AEAG. Ce écart est susceptible de faire obstacle au partage par les deux structures des solutions à adopter sur ce territoire.

*« Il y a des endroits où effectivement on a transformé la rivière en canal, donc il y a effectivement des aménagements qui peuvent se faire (...) mais globalement on a quand même des rivières qui restent sinueuses, plutôt lente, plutôt jolies, et pour moi c'est pas l'enjeu essentiel sur notre bassin. »*

---

<sup>10</sup> 91,53% du linéaire géré par le syndicat est noté « fortement altéré » pour la morphologie (qui est l'une des trois branches d'évaluation de l'hydromorphologie avec l'hydrologie et la continuité)

La revégétalisation des berges a été expérimentée sur le territoire lors de la première programmation. Cette expérience semble toutefois avoir échoué. La faute de cet échec est essentiellement attribuée au manque de suivi et d'entretien des plantations, qui peut lui-même être mis en perspective avec le manque de moyens humains du syndicat. Cet échec ne semble toutefois pas engendrer un rejet de cette technique mais plutôt l'accompagnement de ce type d'intervention par des mesures de sensibilisation des riverains. Ainsi, l'entretien des plantations pourrait cette fois être envisagé dès le début de l'opération, en communiquant auprès de propriétaires riverains sur les actions que ceux-ci pourraient mener afin de pérenniser l'opération. En revanche, l'idée que le syndicat assure lui-même cet entretien n'est pas envisagée. Cette mise en jeu des riverains pour assurer la réussite d'un éventuel projet de revégétalisation des berges semble pourtant porteuse de risque.

*« Des plantations on en a eu fait, et l'expérience, on voit que ça échoue puisqu'il y a pas eu l'entretien qui fallait derrière faute de moyen et donc y a une bonne partie des plans qui sont morts ou qui sont pas entretenus. Donc peut-être davantage sensibiliser les riverains sur ce qu'ils peuvent faire à moindre coût pour favoriser la réussite de ce qu'on a fait. »*

- La démarche de révision du programme

Le futur PPG semble devoir émerger dans un contexte de consensus entre l'ensemble des membres du syndicat. Dans cette optique, une évolution radicale des actions menées par la structure semble difficilement envisageable puisque les mesures les plus novatrices risquent d'avoir plus de difficulté à emporter le consensus de l'ensemble des communes. En outre, le contexte de redéfinition de la politique rivière semble devoir également être celui de la redéfinition des moyens alloués à cette politique. Il est difficile d'entrevoir les conséquences des modifications susceptibles d'être apportées à la répartition des dotations fournies par les communes du syndicat sur les choix de travaux opérés par les délégués. Si le choix du comité syndical est celui d'une participation proportionnelle au montant des travaux réalisés sur le territoire de chaque adhérent, il est néanmoins possible de faire l'hypothèse d'une hésitation forte des communes à accueillir des travaux d'une ampleur trop importante. Un tel système pourrait ainsi favoriser une orientation des choix vers des travaux légers et peu coûteux.

*« Je considère qu'il faut une unanimité, ou quasi, donc il faut de l'explication, il faut que chacun soit bien d'accord sur les enjeux qu'on veut mettre en priorité. »*

La conviction du bien fondé d'une approche hydromorphologique pour parvenir à l'objectif de bon état de cours d'eau assigné par le droit communautaire fait débat au sein de la structure gestionnaire. En tout état de cause, même lorsque la science « hydromorphologique » relève de l'évidence, l'apport de cette approche semble toutefois devoir être cantonné à des travaux de faibles envergures. Il s'agit de mettre en œuvre les méthodes les plus simples qui puissent favoriser la restauration du bon état des masses d'eau. C'est encore une fois la problématique de la continuité qui est mise en jeu pour agir en terme hydromorphologique. Cette question de la continuité semble envisagée comme une base de départ. Il semble néanmoins que l'idée dominante consiste à ne pas engager de démarche trop ambitieuse, et de viser plutôt des actions plus « abordables », presque *a minima*. Ainsi, aucune dynamique ambitieuse de gestion hydromorphologique des deux Séoune ne semble envisagée. La stratégie adoptée consiste plutôt à viser des objectifs plus faibles mais qui semblent

réalistes et non pas à porter un projet plus fortement engagé dans la démarche hydromorphologique, au risque que celui-ci ne voit jamais le jour.

*« Donc oui des petits travaux d'hydromorpho. En plus des choses simples qui peuvent être faites il y en a plein et qui amélioreraient vraiment la qualité des milieux ça c'est sûr. Et puis aussi pas mal la continuité sédimentaire (...) Déjà en remobilisant tous les sédiments qui sont bloqués à cause des moulins etc, on pourrait retrouver vraiment un substrat qui est un peu diversifié. Et puis surtout redonner un peu de sinuosité au lit, une petite dynamique, un peu plus de vitesse, ça permettrait de bien améliorer les choses déjà. »*

La rédaction du cahier des charges du marché public (pour solliciter l'intervention d'un bureau d'étude qui réalisera le diagnostic du territoire préalable à la révision du programme) ne semble pas perçue comme un enjeu capital. Au contraire, une certaine forme de standardisation de la démarche est évoquée. Les particularismes du territoire ne semblent pas faire l'objet d'une attention spécifique lors de cette rédaction du cahier des charges.

*« Parce que c'est toujours un peu les mêmes choses qui reviennent mine de rien. De toute façon c'est faire un état des lieux du bassin, les usages, les activités, les impacts que ça peut avoir sur le cours d'eau et après faire vraiment un diagnostic du cours d'eau avec plein de critères à prendre en compte pour voir un petit peu l'état des cours d'eau. Et ensuite de cet état des lieux c'est sortir des enjeux et essayer de sensibiliser les élus à ces enjeux là et les aider à se décider à en choisir certains sur lesquels ils veulent travailler. »*

Le processus de révision est envisagé comme une procédure normée. Dans le cas des deux Séoune, cette révision est confiée dans son intégralité à un bureau d'étude dont l'intervention est conditionnée par la demande faite dans le cahier des charges. Toutefois cette demande semble plus définie en terme procédural qu'en termes de particularismes locaux. Le « standard » semble correspondre ainsi aux étapes qui se succèdent (état de lieux, puis diagnostic, puis..) et non pas au contenu de l'étude. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur la réponse apportée par le bureau d'étude à un cahier des charges essentiellement abordé en termes de « standards ».

*« En fait la révision du programme c'est vraiment faire un état des lieux du bassin versant, un diagnostic des cours d'eau. Proposer enfin définir des enjeux, faire une concertation avec les élus pour voir quels enjeux ils veulent retenir et ensuite proposer, prévoir le programme de gestion. Une fois que le programme de gestion est voté, c'est demander la déclaration d'intérêt général et les éventuelles lois sur l'eau qui vont avec. C'est vraiment tout compris dedans. Tout sera fait. »*

## LE SIAH SORGUE DOURDOU

Le SIAH Sorgue Dourdou a poursuivi un contrat de rivière jusqu'en 2011. A son échéance, il avait engagé une étude en vue de l'élaboration d'un PPG qui n'a jamais été suivie d'effet. Actuellement, l'idée de la mise en place d'un PPG est évoquée sans qu'aucune démarche n'ait, pour l'heure, été engagée dans cette perspective.

### **I - La structuration du territoire**



## 1. Une gouvernance en « stand by »

Le syndicat (syndicat de communes) est une structure relativement ancienne, créée à la suite d'inondations ayant affecté le territoire. Les frontières du syndicat ont peu évolué depuis sa création et le bassin versant est presque couvert en totalité. En tout état de cause, les quelques communes restées en dehors de la structure syndicale ne forment pas d'enclave à l'intérieur du territoire aujourd'hui composé de 22 communes. Le territoire du SIAH est essentiellement rural, à l'exception de la commune de Saint Affrique, qui compte 10 000 habitants et qui présentent des problématiques plus urbaines. Saint Affrique, qui est située à l'aval de la Sorgue, est en outre exposée aux problématiques d'inondations ainsi qu'ont pu le démontrer les deux épisodes de crues qui se sont succédés en septembre et novembre 2014. Ce contexte semble générer une véritable opposition entre ruraux et urbains sur le territoire du syndicat, chaque camp accusant l'autre d'être responsable des dégâts engendrés par les épisodes de crue.

*« Et on a une vraie opposition urbain/ruraux, alors que bon St Affrique c'est 10 000 habitants. Alors oui c'est le poumon économique du sud Aveyron, mais de là à qualifier ça de zone urbaine. Mais du coup les urbains de St Aff sont des vrais urbains et il y a une vraie opposition entre ruraux et urbain qui pensent pas du tout avoir les mêmes besoins, la même vision sur la rivière. Il faut aussi essayer de les raccrocher ensemble pour avoir cette fameuse solidarité du territoire amont-aval. parce qu'ils s'accusent mutuellement comme partout : quand il y a des problèmes c'est les agriculteurs parce qu'ils pompent l'eau qu'ils font des enrochements et les agriculteurs vont dire « oui mais les autres ils imperméabilisent, ils ont des toitures, des parking, des enrochements »*

La dernière démarche de programmation entreprise par le syndicat a consisté en un contrat de rivière qui s'est poursuivi entre 2006 et 2011. Bien que des pistes paraissent avoir pu émerger de cette démarche, il semble aujourd'hui que la perception de ce contrat soit essentiellement négative. Il est ainsi vécu comme l'une des causes de l'immobilisme actuel du territoire, ayant généré l'immobilisme des élus en raison de la « sous-utilisation » dont il a finalement fait l'objet.

*« on s'est rendu compte que le contrat rivière avait été mal perçu, mal vécu. Par la population, par les élus. La population n'en avait pas spécialement eu vent. Les élus n'en ont pas forcément compris l'intérêt, d'ailleurs il a été sous utilisé parce que finalement il y avait pas mal d'aspect sur les volets qualité de l'eau, sensibilisation/communication qui n'ont pas du tout été utilisés. En fait le contrat de rivière il s'est surtout limité à un programme de travaux. Les enveloppes elles ont été utilisées pour ça. Forcément les élus ils n'ont pas compris. Ils avaient un outils à disposition qu'ils n'ont pas forcément utilisé comme il le fallait. »*

En tout état de cause, ce contrat ne semble pas avoir initié de dynamique autour de la gestion des cours d'eau puisque lorsqu'il est arrivé à son terme, la mise en œuvre d'une nouvelle programmation a échoué malgré la réalisation d'une étude « socio-technique » en 2011. A cette époque, l'AEAG avait perçu des difficultés de fonctionnement sur ce territoire, justifiant une étude des dynamiques d'acteurs qui s'y déployait. Il semble toutefois que la volonté de réaliser cette étude n'ait pas émergé du territoire lui-même mais plutôt de l'AEAG associée aux partenaires habituels (CG et CR). Cette circonstance peut être un facteur explicatif du faible engagement du territoire durant l'étude et de l'incapacité dans laquelle cette étude s'est trouvée de permettre la relance d'une dynamique de gestion.

*« Il y a eu une étude hydromorphologique, sociologique, donc il y a vraiment eu un effort, une volonté, mais la volonté je sais pas si elle venait vraiment du bassin, elle venait surtout des partenaires et c'est pour ça que la mayonnaise a pris mais la démarche s'est un peu arrêtée quand même. Pourtant les élus sont les mêmes ou presque depuis quelques années donc ils ont quand même connaissance de toute cette démarche mise en place il y a plus de dix ans »*

La démobilisation autour du SIAH ne semble toutefois pas limitée aux seuls élus de la structure. Certains partenaires du syndicat semblent aussi avoir retiré leur confiance de la structure et ne plus croire en sa capacité à remettre en mouvement une démarche de gestion.

*« Presque on attendrait que le syndicat périclité, qu'on laisse passer un temps et après il y aura forcément un besoin de se rassembler pour faire quelque chose de cohérent. La structure elle est vraiment à bout de souffle. (...) On s'essouffle à vouloir essayer de sauver une structure qui ne veut pas se sauver. »*

Plusieurs éléments sont en outre avancés pour expliquer le faible engagement des élus au sein de la structure gestionnaire de cours d'eau, mais l'angle essentiel consiste dans le constat des difficultés « politiques » à associer les différents élus du territoire. La présence d'élus de bords politiques opposés sert de base explicative de l'incapacité du syndicat à formaliser une action. Il doit toutefois être souligné que l'association au sein d'une structure intercommunale d'élus de couleurs politiques différentes est une circonstance assez banale. Dans ces conditions, elle ne semble pas pouvoir à elle seule constituer le facteur explicatif des blocages rencontrés par le syndicat.

*« Il y a des choses, ça paraissait aberrant, je pense que, c'est bête de dire ça, mais il y aura toujours le biais un peu « c'est politique » donc c'est quand même associer 22 maires qui peuvent être de bord différents. Il peut aussi y avoir des histoires personnelles, c'est à dire untel était avec untel à l'école, ils ont jamais pu se voir, ils ont 50 ans tous les deux aujourd'hui, ils ne peuvent toujours pas se piffrer. Après voilà, untel est du clan machin, UMP, l'autre va être sans étiquette mais plutôt à gauche, et du coup... Des fois ils arrivent à mettre tout ça de côté, à travailler ensemble sur certains sujets, et des fois ça revient en crispation, ou alors il y a des alliances puis ça se défait, puis il y a des coups bas. Même à un petit niveau, politiquement c'est un peu compliqué. Il y a des égo, il y a des fiertés. On comprend pas toujours quoi. »*

Dans ce contexte d'affrontement politique entre les élus du syndicat, la perspective de la réforme GEMAPI semble créer une zone importante d'incertitude, mettant en jeu des luttes de pouvoir sur le territoire, avec l'hypothèse que la communauté de communes de Saint Affrique, qui constitue la commune économiquement la plus dynamique du territoire, rétrocède la compétence non pas au syndicat, qui devrait pour cela évoluer en syndicat mixte, mais au Parc Naturel Régional Grandes Causses. La réforme crée donc une zone d'affrontement en ouvrant une opportunité de remise en cause de la nécessité du syndicat pour assurer la gestion des cours d'eau.

*« C'est vrai qu'il y a des secteurs où on se pose la question de est-ce que la communauté elle rétrocède ou pas cette compétence. Il y a des choses qui se disent sur la com com du Saint Affricain, le maire de Saint Affrique il est aussi président de la communauté de commune et du Parc à Millau, vu le discours qu'il tient, il reste prudent, mais comment il en parle, on a vraiment l'impression qu'il attend que ce GEMAPI passe pour que la com com hérite de la compétence mais ne la redélègue pas au*

*syndicat. Parce que vu comment il parle du syndicat aujourd'hui, pour lui, le syndicat il est fini. Et comme il est président de la com com et du Parc, ça tombe bien il s'est dit que la meilleure structure maître d'ouvrage sur le territoire ça ne pourrait être que le Parc. »*

Le président actuel du syndicat est à sa tête depuis de nombreuses années. Il s'agit d'un élu, maire de sa commune, président de nombreuses autres structures (le syndicat d'eau potable, la communauté de commune, le syndicat de tourisme,...) et vice-président du Conseil Général de l'Aveyron. Le niveau de son implication dans la démarche du syndicat de rivière a ainsi pu être mise en doute : *« Il est partout et il est nulle part »*. Il s'est toutefois récemment engagé, aux côtés de la technicienne rivière, dans une tournée des conseils municipaux des communes adhérentes du syndicat afin de rappeler les résultats de l'étude socio-technique menée en 2011 et tenter de relancer la dynamique du syndicat en remobilisant les élus des communes membres.

*« Avec le président on a mis en place la tournée des conseils municipaux puisque même les élus pendant cette étude se sont pas forcément montrés très présent. (...) avec le président on s'est dit, les élus sont pas venus à nous donc nous on va aller à eux : on va s'immiscer dans chaque conseil municipal. Ça va faire vraiment l'objet d'un point du jour. »*

Dans le contexte de remise en question de la nécessité du syndicat pour assurer la gestion des cours d'eau sur une partie de son territoire, la relance par le président d'une démarche de mobilisation des élus en vue de parvenir à la production d'un PPG pourrait être guidée par la volonté d'assurer la pérennité du syndicat. En effet, celui-ci n'a plus effectué de travaux depuis 2012. Si le poste de technicien rivière a été toujours maintenu, et ce même durant une période de 3 ans pendant laquelle l'AEAG a cessé de le subventionner, force est de constater que le SIAH n'a pas vraiment démontré sa légitimité en matière de gestion des cours sur les cinq dernières années. Dans ces conditions, le syndicat semble fragile. En effet, l'inertie du SIAH depuis plusieurs années a engendré un véritable déficit de reconnaissance de la structure qui peut apparaître assez méconnue sur le territoire. Le syndicat ne semble pas être un interlocuteur évident pour l'ensemble des acteurs lorsque émerge une problématique ayant trait à la rivière.

*« surtout que bon il y a eu des changements de conseils municipaux avec les élections, donc des personnes qui ont été nouvellement installées et qui sont pas forcément au fait de toutes ces thématiques autour de la rivière. Il y en a même qui connaissent pas le syndicat alors que ça fait quand même 30 ans qu'il existe » / « C'est vrai que quand ça c'est arrivé, les inondations, y a plein d'élus qui disaient « mais vers qui on se tourne », et personne ne pensait au syndicat en tant qu'assistance »*

Dans cet environnement concurrentiel entre les structures capables de prendre en charge la future compétence GEMAPI, la responsabilité des élus de la commune de Saint Affrique a pu être mise en cause pour leur gestion de l'aménagement du territoire afin de réaffirmer la meilleure pertinence de la réflexion menée à l'échelle de bassin versant que représente le syndicat.

*« On a des gros soucis aujourd'hui avec st aff. C'est vrai que c'est dramatique ce qu'il s'est passé. Mais à la fois il ne faut pas s'agiter que quand il y a des inondations graves ; Il faut savoir aussi pourquoi elles ont fait tous ces dégâts ? (...) Et je pense que les élus devraient mener une réflexion plus responsables, notamment en matière d'urbanisation. (...) Mais je pense que le SIAH là dedans, déjà*

*par rapport à sa structure, par rapport au bassin versant puisqu'il regroupe toutes les communes du bassin versant, a la bonne échelle de réflexion »*

Le contexte actuel d'affrontement larvé entre les élus qui composent le syndicat pourrait ainsi être un facteur d'explication de la volonté du président de faire revivre la structure afin de réaffirmer sa légitimité d'intervention sur le territoire.

Dans cette hypothèse, il semble que la perspective de réforme GEMAPI puisse être facteur de réengagement des élus moteurs de la structure, fondé sur des considérations stratégiques. En cas de vérification de cette hypothèse, il y a lieu de s'interroger sur l'impact du report de l'entrée en vigueur de la réforme sur la poursuite de l'implication du président dans la redynamisation de la structure. Ce délai supplémentaire avant l'entrée en vigueur (réportée de deux ans) semble toutefois laisser au syndicat un délai suffisant pour formaliser un PPG qui pourrait ensuite constituer un argument fort de maintien de la structure. En tout état de cause, ce contexte d'affrontement semble être un facteur explicatif de l'ajournement par le syndicat de la préparation de la structure à l'entrée en vigueur de la réforme : *« On fait rien tant que le décret est pas sorti »*

## 2. La rivière et le territoire

L'état des cours d'eau du territoire est qualifié en terme assez positif. Il semble que l'état global des cours d'eau du territoire soit perçu comme assez bon, notamment d'un point de vue piscicole.

*« Globalement on a quand même un paysage relativement préservé. »*

Les cours d'eau du territoire sont mis en relation avec de nombreux usages : la pêche, la baignade, le kayak, la micro-électricité, l'irrigation ou encore l'abreuvement des troupeaux. Aucun de ces usages n'est présenté comme dominant même si les parcelles agricoles représentent la majorité des parcelles riveraines du cours d'eau. La pêche paraît néanmoins constituer un véritable enjeu économique puisque les cours d'eau du SIAH semblent représenter un véritable attrait touristique. Cependant, si des projets de mise en valeur de cette dimension du cours d'eau sont évoqués par différents acteurs, il semble que pour l'heure cette démarche de valorisation demeure au stade de l'intention.

*« Après on a un gros lobby pêche chez nous. Donc les pêcheurs peuvent pousser. Parce que mine de rien si il y a une vocation touristique pour le sud Aveyron, il y a l'attrait pêche. Les gens vont pas venir spécialement se baigner sur le Dourdou ou la Sorgue ou faire du Kayak. En revanche il y a des gens qui viennent de très loin parce que c'est deux cours d'eau réputés pour la pêche à la truite et la qualité de l'eau. Donc finalement cet atout là il faut jouer dessus. »*

Ainsi, en dépit des nombreux usages évoqués autour des cours d'eau, ces derniers ne semblent pas véritablement constituer une ressource capitale du territoire, ni être considérés comme un patrimoine devant être préservé. L'immobilisme actuel du syndicat semble faire écho à une certaine forme de désintérêt par rapport à la rivière. Paradoxalement, une certaine « sur-intervention » du syndicat au début de son activité est également évoquée pour expliquer le détournement des populations de la rivière. Les premiers temps de la gestion produite par la structure semble avoir été

marqués par une absence de concertation avec les habitants du territoire ayant engendré une rupture entre le syndicat et les riverains.

*« C'est vrai que le SIAH quand il a été créé a pris beaucoup de choses sous son aile, peut-être de manière un peu systématique. C'est à dire que normalement on prend si les riverains ne veulent pas. Alors que là je pense qu'il y a des endroits où on n'a pas posé la question aux riverains. Donc on les a un peu dépossédé de leurs droits et de leurs devoirs. Au départ ils ont dû ronchonner un peu et puis après ils ont dit « bon si c'est comme ça très bien, nous on s'en occupe plus » et donc ils se sont un peu détournés de la rivière ».*

Toutefois, les épisodes de crues récemment subis par le territoire du SIAH pourrait être à l'origine d'une évolution de la perception du cours d'eau qui s'est « rappelée au souvenir » de ses riverains. Dans ce contexte, le syndicat semble sortir de l'ombre, en établissant un nouveau contact avec les riverains du cours d'eau par l'intermédiaire notamment de sa technicienne. La crue pourrait ainsi être un facteur de recréation du lien entre le syndicat et le territoire, autour de la rivière en crise.

*« Depuis les inondations, j'ai jamais rencontré autant de monde. Du coup maintenant y a beaucoup de gens qui me connaissent, et avant qui savaient pas trop qui j'étais »*

La crue paraît surtout avoir permis de reconnecter le syndicat avec la population agricole du territoire. En effet, les agriculteurs du territoire semblent en rupture avec le SIAH depuis plusieurs années, à la suite notamment d'un contentieux dit « affaire du Moulin Neuf » qui a opposé un agriculteur au propriétaire d'une centrale micro-électrique. Le second a en effet intenté (et gagné) un procès contre le premier au motif de sa responsabilité dans les dommages causés à l'hydro-électricien par le cours d'eau faute d'entretien adéquat des berges. Dans cette affaire, le syndicat n'a pas été mis judiciairement en cause mais sa responsabilité dans le défaut d'entretien des berges a été évoquée médiatiquement par des associations formées en soutien de l'agriculteur attaqué. Cette affaire, qui a été portée jusqu'à la Cour de Cassation, a duré très longtemps avant d'être définitivement tranchée. Elle semble marquer un point de rupture avec le monde agricole, pouvant constituer un autre facteur explicatif de l'inertie du syndicat. En effet, les parcelles riveraines des cours d'eau du territoire sont essentiellement des parcelles agricoles. A défaut d'être en capacité de communiquer avec les membres de la profession agricole, le syndicat paraît fondamentalement affecté dans sa capacité à mettre en œuvre des opérations sur le cours d'eau. L'absence d'intervention pourrait aussi correspondre à la volonté d'éviter d'entrer en conflit. Sur ce point, la dernière crue semble avoir permis de renouer un contact et d'entreprendre la reconstruction d'un lien de confiance entre quelques agriculteurs et le syndicat.

*« Ils ont eu leur terre très lessivée, des chenaux se sont créés, y a des parcelles c'est le grand canyon. Ou des dépôts de galets. Il y en a ils ont eu des plages dans leurs champs. Forcément il y a eu beaucoup de demandes aussi de la part des agriculteurs. Ça aussi c'était étonnant parce que depuis quelques années le syndicat c'était un peu mis à dos la profession agricole. (...) Il y avait un peu un sentiment de défiance vis-à-vis du syndicat qui les laissaient pas faire ce qu'ils voulaient dans leur coin. Donc là l'inondation ça a réussi un peu à raccrocher cette frange là de la population »*

## **II - La mise en œuvre du dispositif incitatif**

## 1. La compréhension des objectifs et des ambitions de l'agence

Il semble que le SIAH Sorgue Dourdou considère que le dispositif d'aide de l'agence ne corresponde pas aux réalités de son territoire. En effet, le constat est fait de milieux plutôt préservés, par opposition à d'autres portions du territoire Adour-Garonne présentant des cours d'eau beaucoup plus dégradés. Ces derniers sont jugés susceptibles d'accueillir les mesures sous-tendues par le dispositif incitatif tandis que les travaux pouvant être entrepris sur les cours d'eau « en bon état » du territoire aveyronnais ne correspondraient pas aux attentes de l'agence. Un point d'incompréhension semble ainsi émerger dès lors que le dispositif d'aide de l'agence vise à favoriser la constitution de programmes de gestion autour d'une logique de compréhension du cours d'eau permettant la mise en œuvre d'une gestion adaptée au territoire.

Ainsi, c'est de l'étude préalable du territoire que devront découler les mesures de gestion à mettre en œuvre. Il n'y a donc *a priori* pas de « mesure type » ni de « recettes » correspondant à la bonification des aides de l'AEAG. Dans ces conditions, l'appréciation du niveau d'ambition porté par le syndicat résulte du constat fait des dynamiques des cours d'eau qu'il a en charge. Partant, la comparaison faite entre les différents territoires du bassin Adour-Garonne et la nature des opérations que chaque structure met en œuvre peut apparaître révélatrice d'un décalage entre l'intention portée par l'AEAG à travers son dispositif incitatif et la réception qui est faite de ce dispositif sur les territoires.

Ce décalage semble générateur d'une démobilitation du syndicat puisqu'il en vient à se considérer exclu du dispositif du fait de la qualité biologique des cours d'eau qu'il en charge. La mise en œuvre du dispositif incitatif est mise en concurrence avec l'état préexistant des cours d'eau, l'hydromorphologie étant exclusivement associée à une logique de restauration profonde des cours d'eau. L'objectif de maintien du bon état semble ignoré, alors même que cet objectif semble bel et bien pouvoir correspondre à la bonification des aides versées par l'AEAG.

*« Des fois j'ai l'impression que par rapport à ce que promeut l'AEAG, elle est un peu centrée sur des territoires plus urbains, avec des cours d'eau plus impactés (...) Nous des fois on se sent isolés par rapport à cette politique là. Et ce qu'attend l'AEAG des territoires correspond pas forcément avec nous ce qu'il est possible de mettre en œuvre. »*

A cet égard, le positionnement de l'AEAG se différencie de celui du Conseil régional Midi-Pyrénées. En effet, l'assemblée régionale a revu récemment la nomenclature des aides qu'elle dispense en matière de gestion des cours d'eau. Il y a lieu de souligner que la logique de fond de cette révision semble commune à celle portée par l'AEAG au travers de son dispositif incitatif puisque le Conseil Régional a décidé d'axer exclusivement ses aides sur les opérations de gestion les plus ambitieuses, dans l'objectif de pousser les maîtres d'ouvrage à développer ce type de mesures.

Ainsi, la nouvelle grille d'attribution des aides du Conseil Régional exclut le financement des opérations d'entretien courant. C'est sur ce point que se dessine la différence d'approche entre les deux partenaires financiers puisqu'il est exclu pour l'AEAG de stopper le financement de ces opérations de base. Deux éléments peuvent expliquer ce maintien des financements. En premier lieu, la logique du dispositif incitatif de l'AEAG reste celle de l'aide *a minima* des opérations *a minima*. Si un territoire se borne à réaliser des mesures d'entretien courant, d'un niveau d'ambition inférieur aux exigences des cours d'eau, l'AEAG a néanmoins choisi de soutenir cet effort minimal, afin notamment

de ne pas prendre le risque que l'état des cours d'eau se dégrade, ou se dégrade « trop ». En second lieu, il n'est pas exclu que les opérations les plus courantes soient les seules nécessitées par un cours d'eau. Ainsi, une rivière présentant déjà un bon état n'exigera pas nécessairement d'intervention « ambitieuse », mais seulement un suivi de son évolution et quelques interventions ponctuelles. Il ne s'agit pas de faire reméandrer un cours d'eau parfaitement sinueux.

Sur le territoire Sorgue Dourdou, ces opérations « ambitieuses » sont analysées à travers le prisme « rural-urbain ». Ces mesures, qui semblent être celles sur lesquelles les promoteurs de l'hydromorphologie communiquent, sont jugées « luxueuses » et donc réservées aux territoires les plus riches. La modification des aides du Conseil Régional est ainsi vécue comme la volonté d'aider prioritairement les territoires urbains, riches et dont les cours d'eau sont très altérés.

*« Ce qui est mis en avant aujourd'hui, nous on s'y retrouve pas. Par exemple « Diversification des fasciés d'écoulement ». (...) Finalement ces actions là, nous territoire ruraux qui avons pas ces besoins là, on les voit un peu comme des actions un peu luxueuses. »*

Si il est possible d'identifier une différence d'approche entre l'AEAG et le Conseil Régional Midi-Pyrénées, il semble cependant qu'à l'échelle du SIAH Sorgue Dourdou, les dispositifs soient perçus de manière comparable, comme des aides conçues « par des urbains pour des urbains » exigeant la mise en œuvre de « recettes » au coût démesuré au regard des capacités économiques du territoire.

## 2. L'impossibilité de mettre en œuvre le dispositif incitatif

Le territoire Sorgue Dourdou présente une difficulté du point de vue de la démarche d'incitation développée par l'AEAG puisque ce mécanisme repose sur le besoin des syndicats en termes de financements de travaux. Or ce syndicat n'a pas mis en œuvre de travaux depuis 2012, et ces derniers travaux étaient en tout état de cause financés de manière dérogatoire. Dans ces conditions, la structure n'est pas touchée par la démarche d'incitation de l'AEAG.

Cette circonstance met en évidence la « limite » du dispositif de l'AEAG qui présuppose un besoin de travaux de la part du syndicat. A défaut, l'AEAG se trouve démunie pour atteindre le gestionnaire de rivière et tenter d'agir sur son niveau d'engagement. Ainsi, la situation du SIAH Sorgue Dourdou met en évidence que l'AEAG, à travers son dispositif, ne suscite pas la mobilisation du territoire *ex nihilo*. L'incitation mise en œuvre par l'agence constitue une manière de rediriger et redessiner un engagement pré-existant.

Dans le cas d'espèce, l'AEAG n'étant pas parvenue à atteindre le syndicat via les aides dispensées en matières de travaux, elle a tenté de le faire à travers l'ensemble des financements alloués à la structure. Ainsi, durant trois ans, l'agence a mis fin au financement du poste technicien de rivière (aidé normalement à hauteur de 60%). Outre la traduction qu'elle constitue de l'existence d'une crise entre les deux structures, cette interruption des aides a pu correspondre à une tentative de l'AEAG de forcer le syndicat à constater une certaine dépendance à l'égard de ses financements. Cette interruption des financements ne semble cependant pas avoir été en mesure d'atteindre le syndicat, qui a maintenu le poste et l'a financé sur ses deniers propres durant trois années à l'issue desquelles le SIAH et l'agence ont finalement « renoué ».

Dans le même ordre d'idée, compte tenu de l'absence de PPG, le syndicat ne devrait pas pouvoir recevoir d'aide de l'AEAG pour financer les travaux nécessités par la crue de novembre 2014. Le choix a toutefois été fait de leur octroyer une aide à hauteur de 30% (dans les mêmes conditions que les aides d'urgences dispensées dans les Pyrénées après la crue de juin 2013). A cette occasion, le taux de 30% d'aide offert par l'agence semble avoir été présenté aux élus comme résultant de l'absence de PPG, par opposition aux 60% dont ils auraient pu bénéficier en cas d'existence d'une programmation. Il convient toutefois de relever que le bénéfice des aides débloquées pour faire face à des crues sont normalement conditionnées par l'existence d'un PPG. C'est donc de manière exceptionnelle, comme cela avait pu être le cas dans les Pyrénées en 2013, que le syndicat a pu bénéficier d'une aide, quel que soit son taux. Ce caractère exceptionnel ne semble toutefois pas ressortir de la compréhension du dispositif d'aide par le syndicat.

*« Comme nous on n'a pas de PPG et même pas de PPG en cours de révision ou quoi que ce soit, on a 30%. Le Rance et le Cernon, ils ont 60 parce que soit ils ont un PPG, soit ils ont un truc en cours de révision. Donc c'est le fameux truc incitatif. »*

Il est intéressant de constater qu'à défaut de pouvoir « toucher » le syndicat via le dispositif incitatif attaché aux aides de travaux, l'AEAG semble tenter de l'atteindre à chaque occasion de financement. Cependant, s'agissant des dernières aides dispensées pour les travaux post-crues, la réaction des élus ne semble pas traduire de mobilisation particulière sur la base de cette « incitation ». Il y a lieu de mettre en perspective cette réaction avec le ressenti de l'AEAG autour de la mobilisation des élus pyrénéens à la suite des aides post-crues en 2013. En effet, des échanges à ce sujet lors de la réunion du comité de pilotage ont mis en évidence que les élus semblent au contraire avoir pu être démobilisés par ces aides exceptionnelles qui les ont conduit faire le constat que, même sans disposer d'une programmation, ils ont pu obtenir les financements nécessaires aux travaux de restauration nécessités par la crue. La logique des élus semble dès lors pouvoir se résumer ainsi : « à quoi bon formaliser une programmation puisque lorsque nous avons besoin de financements, nous les obtenons quoi qu'il arrive ».

*« Lors du conseil syndical on a dit « le SIAH a 30% contrairement à ses collègues » et en fait il y a eu aucune réaction, je pense que les gens ne l'ont pas entendu (...) Donc en fait c'est passé comme une lettre à la poste, comme si les gens trouvait ça normal. »*

Dans le cas du SIAH Sorgue Dourdou, il semble que le plan de financement des travaux post-crues permette au syndicat d'atteindre les 80% d'aides (« Bon je pense qu'avec les aides de l'Etat on les aura les 80%. »). Dans ces conditions, les élus peuvent rester insensibles à la perspective d'une aide plus importante de la part l'agence puisque ce financement n'est pas indispensable à l'atteinte des 80%. Dans ces conditions, la liaison effectuée entre travaux post-crue et incitation semble difficilement pouvoir atteindre son but de remobilisation des élus à formaliser un PPG.

Cette liaison effectuée entre les deux dispositifs d'aides (aide d'urgence et dispositif incitatif) semble en outre présenter le risque d'une confusion de la part du syndicat puisque les élus peuvent être amenés à croire qu'à défaut de PPG, le financement reste de 30% tandis que la programmation leur permettrait d'atteindre un taux de 60%. Cette analyse ne correspond pas aux modalités d'aide de l'AEAG puisque l'existence d'un programme conditionne en toute hypothèse l'accès aux aides, quel qu'en soit leur taux. Dans un contexte de compréhension déjà incertaine du dispositif incitatif, cette



circonstance est susceptible d'ajouter une difficulté supplémentaire de lisibilité des modalités d'accès aux aides de l'AEAG.

### 3. La construction de l'auto-financement des maîtres d'ouvrages

Le règlement du SIAH prévoit que les travaux sont financés par chaque commune qui les accueille, au prorata du linéaire qui les concerne. La pratique des membres du syndicat fonde pour sa part le fait, pour certaines communes, d'engager une « action récursoire » envers les propriétaires des berges concernées par les travaux. Ainsi, non seulement le syndicat Sorgue Dourdou ne pratique pas de mutualisation selon une logique de solidarité amont-aval, mais certains membres du syndicat vont jusqu'à rejeter la solidarité collective communale s'agissant des travaux réalisés. Cette pratique semble ainsi traduire le fait que les travaux sont envisagés comme bénéficiant exclusivement à la portion de territoire qui les accueille.

*« Le syndicat fait faire les travaux et ensuite il envoie chaque facture à chaque commune. Et après, les communes normalement paient au mètre linéaire des travaux faits. Mais ce qui se fait aussi c'est que des fois il y a des communes qui demandent une participation financière aux riverains. Ça dépend des communes. (...) Du coup des fois il y a des chantiers qui n'ont pas été réalisés parce que les riverains ont dit « non, moi je paierai pas »*

En outre, ces modalités de financements peuvent devenir de véritables freins à l'action du syndicat puisque lorsque les communes membres choisissent de se retourner vers le propriétaire du linéaire touché par les travaux, l'intervention sera conditionnée par l'accord de ce dernier à financer l'opération. Dès lors que, nous l'avons vu, les riverains des cours d'eau peuvent déjà s'avérer difficiles à convaincre du bien-fondé des interventions réalisées sur rivière, faire dépendre la réalisation de travaux de leur capacité à les financer semble particulièrement problématique. Ainsi, la difficulté d'évolution des pratiques de gestion du syndicat apparaît renforcée par cette pratique de financement.

En outre, l'absence de prise en charge du financement des travaux par la collectivité semble traduire l'absence de problématisation du problème-rivière par les pouvoirs publics communaux. En effet, « *le problème public est plus que le produit d'un « étiquetage collectif », c'est une activité collective » en train de se faire* »<sup>11</sup>. Dans cette hypothèse au contraire, il n'existe aucune « activité collective » véritable dès lors que les pouvoirs publics refusent de se substituer aux particuliers, traduisant l'absence de qualification d'un problème affectant le collectif qui justifierait la mise en jeu des deniers public. L'imputation de responsabilité financière désigne les propriétaires privés.

Il est possible de faire le lien entre cette situation et « l'affaire du Moulin Neuf » précédemment évoquée. Cette affaire s'est conclue par la reconnaissance judiciaire de la responsabilité du propriétaire riverain dans les dommages causés par le changement de lit de la rivière à un propriétaire situé plus en aval. Ainsi, le juge a consacré la responsabilité privée dans le défaut d'entretien, correspondant à la réalité juridique puisque les riverains du cours d'eau sont légalement chargés de procéder à l'entretien de la portion du lit et des berges du cours d'eau dont ils sont

---

11 Cefai Daniel, op cit, p49

propriétaires. Or c'est en partie du constat fait du défaut d'entretien et de la nécessité d'entretenir que les politiques publiques de gestion de cours d'eau ont vu le jour (associé au besoin de produire une action cohérente de « bassin versant »). Dans l'affaire judiciaire du Moulin Neuf, ce n'est cependant pas la puissance publique qui a été mise judiciairement en cause, mais le propriétaire de la parcelle mal entretenue. A l'époque, il semble que le SIAH n'ait pas hésité à rappeler les cadres légaux de la responsabilité afin de mettre l'activité de la structure hors de cause. Dans ce contexte procédurier, les élus peuvent se montrer peu enclins à prendre en charge la problématique de l'entretien en lieu et place des propriétaires. La gestion de la rivière demeure ainsi un problème strictement privé dans lequel la puissance publique communale n'intervient qu'en guise de relais des aides dispensées dans ce domaine par d'autres institutions publiques. Dans ces conditions, la gestion de la rivière ne relève pas véritablement d'une politique publique locale.

Il doit cependant également être relevé que certaines communes du syndicat présentent une densité particulièrement faible, notamment la commune d'Arnac sur Dourdou qui comptent seulement 23 habitants. Cette circonstance peut être un obstacle à la prise en charge des travaux par la commune, celle-ci ne disposant pas d'un budget suffisant. Cela semble également constituer un frein à la mise en place d'un budget d'investissement mutualisé dont la clé de répartition ne serait fondée que sur le pourcentage de linéaire de chaque commune. Ainsi, pour pouvoir prospérer sur le territoire Sorgue Dourdou, la solidarité financière semblerait devoir mettre en jeu des logiques de solidarité économique entre les collectivités, à hauteur de leurs capacités budgétaires respectives.

#### 4. L'aide au poste technicien de rivière

Le syndicat s'est doté depuis de nombreuses années d'un poste de technicien de rivière, qui lui permettrait d'accueillir les aides de l'AEAG. Même lorsque l'agence a cessé de financer ce poste durant trois ans, le syndicat a maintenu cet emploi. Il doit à cet égard être noté qu'il ne s'agissait pas seulement du maintien d'un technicien déjà en poste, mais du recrutement d'un nouvel employé puisque l'interruption du financement correspondait au départ du précédent technicien. Le syndicat a donc véritablement choisi de maintenir ce poste.

On peut faire l'hypothèse que cette option, alors même que le syndicat ne réalise pas de travaux, correspond à la manière dont le poste est appréhendé, en tant que chargé d'animation sur le territoire. Le poste n'est donc pas strictement associé à la mise en œuvre d'un programme de gestion. En outre, à défaut de mettre en œuvre d'action concrète, le maintien d'un poste de technicien assure une forme de légitimité d'existence de la structure rivière. La présence d'un technicien semble également pouvoir constituer une garantie en cas d'événement de crise telle que la récente inondation. En effet, cette structuration technique a permis au syndicat de formaliser rapidement une réaction par la proposition de travaux de restauration.

Au regard de la taille du territoire couvert par le syndicat, cette structuration technique semble néanmoins insuffisante.

*« Le bassin versant Sorgue Dourdou est quand même assez grand : 780km<sup>2</sup> de terrain, 500km de cours d'eau permanents, deux cours d'eau principaux, le Dourdou 87km, la Sorgue 47km, et tous les petits affluents à côté. Donc ça fait quand même un terrain assez grand (...) on atteint les limites*

*notamment quand on est soumis à des crises comme là, bon c'est un peu particulier, mais même en fonctionnement général, c'est vrai que c'est quand même une structure qui appelle à ce qu'il y ait deux permanents en fait pour faire tourner le tout »*

### **III - La représentation de la gestion des cours d'eau**

#### **1. Les cadres de perception**

Les modèles qui servent de base à la réflexion sur les cours d'eau ne sont pas toujours validés sur le terrain. La contestation des données mobilisent une nouvelle fois l'opposition rural-urbain, l'évaluation de la qualité des cours qui résulte des modèles n'étant pas réellement considérée en elle-même mais dans ce que cette évaluation, négative, implique en relation avec des cours d'eau urbains plus impactés. L'étalon de la qualification de l'état des cours d'eau n'est pas envisagé par référence à un état idéal, mais sur une échelle partant du mauvais état des territoires les plus dégradés. Dans cette approche, les territoires plus préservés sont requalifiés positivement, quelle que soit leur notation au regard d'une échelle « idéale » de notation.

*« Il y avait des secteurs, que ce soit l'agence ou la DDT, ils avaient classé certain secteurs, on se dit « nan mais attendez, si ça c'est impacté, qu'est ce que ça va être ailleurs » et du coup à un moment même avec l'agence on se disait, c'est pas possible, si chez nous c'est comme ça, ailleurs en Adour Garonne dès que c'est un peu urbain c'est fichu. »*

Cette opposition entre rural et urbain se retrouve dans la perception des actions qui doivent être menées sur le territoire. La gestion promue par les institutions semble dédiée aux territoires dont les cours d'eau sont fortement altérés. Les cours d'eau ruraux sont au contraire considérés comme « non éligibles » aux projets envisagés par des organismes tel que l'AEAG. Le besoin d'hydromorphologie n'est pas considéré comme la priorité d'un territoire qui semble devoir d'abord remettre ses cours d'eau en état d'un point de vue plus « basique » axé sur le traitement de la végétation. La notion de biodiversité qui est, avec la notion de « bon état écologique », au cœur du dispositif incitatif de l'AEAG<sup>12</sup>, semble porteuse d'un décalage dans la perception de ce qui est nécessaire au territoire. Ainsi, la faune et la flore du territoire Sorgue Dourdou apparaissant comme riches et diversifiées, l'action de gestion fondée sur l'amélioration de cette biodiversité est disqualifiée et ne semble pas capable de mettre en mouvement la mobilisation des acteurs locaux.

*« Les gens ici quand on leur parle de biodiversité, c'est à double tranchant. On est sur un territoire préservé, c'est joli. Donc les gens quand on leur parle d'améliorer la biodiversité. Ils disent quoi ? (...) C'est vrai qu'on est un territoire préservé. Donc ils comprennent pas très bien en fait. Et ils se disent « ça c'est fait pour les territoires urbains, c'est fait pour les métropoles où tout est mort »*

L'opposition entre milieu rural et urbain est également mobilisée pour justifier d'un rapport différent à la rivière, les ruraux étant décrits comme « par nature » plus attachés au cours d'eau. Cet attachement et cette connaissance du linéaire conditionnerait plus qu'en ville la nécessité d'obtenir

---

<sup>12</sup> La bonification du taux s'applique aux PPG dont les objectifs et moyens « sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'état écologique ou de la biodiversité des masses d'eau ».

l'assentiment collectif autour de l'action. La gestion des cours d'eau en milieu rural serait ainsi rendue plus difficile par le contact accru de la population au cours d'eau.

*« Nous pour l'instant je pense que l'attente qu'on a au niveau hydromorpho c'est vraiment une attente pas opérationnelle en terme de travaux mais vraiment en termes de raisonnement. Parce que de toute façon, quoi qu'on fasse, on sait qu'on est sur un territoire rural, que si on n'a pas l'aval de la population, c'est forcément voué à l'échec. Ce qui est différent de en ville. Ici chaque personne connaît le nombre de parcelle qu'elle a près du cours d'eau, tout le monde connaît son cadastre, ils savent. Il y a un vrai attachement. C'est vrai que dans les zones urbaines c'est différents. Les gens ils sont en lotissement, même si il y a la rivière qui coule à 100m en bas, ils ont pas le même regard. »*

## 2. La problématique des risques naturels

La crue récente paraît avoir été l'occasion de mettre en lumière les limites des méthodes de gestion de la rivière orientée notamment sur les techniques d'enrochements. La mobilité des cours d'eau dont le SIAH a la charge semble ainsi être une donnée qui commence à « exister » dans les représentations qu'ont les riverains de la rivière.

*« Après la mentalité a évolué, surtout depuis la dernière crue parce qu'il y a plein d'enrochement qui se sont cassés la figure, il y a plein d'aménagements très durs qui ont bougé donc ils commencent quand même à voir des choses. Avant ils réfutaient un peu l'idée de ces cours d'eau mobiles, en disant non, ils étaient encore dans une image un peu de maîtrise forte du milieu. Ça commence à évoluer même chez les paysans les plus âgés. »*

La crue semble ainsi être l'occasion de mobiliser les éléments explicatifs tirés de l'hydromorphologie. Cette période de crise est ainsi mise à profit pour entreprendre une démarche de sensibilisation et de d'explication du fonctionnement naturel de la rivière. Il est toutefois encore un peu tôt pour évaluer les bénéfices de cette démarche, d'autant que l'intuition collective à la suite de la crue semble pouvoir s'orienter vers une logique de protection. Il doit à cet égard être noté que la problématique temporelle ne joue pas en faveur des techniques douces d'intervention. En effet, les plantations qui peuvent être mise en jeu pour consolider les berges mettent du temps avant d'arriver à maturité. Au contraire, l'édification d'un « mur protecteur » est immédiatement visible et peut permettre de rassurer la population qui a le sentiment que la puissance publique agit. Le traumatisme provoqué par les événements de septembre et novembre 2014 pourrait ainsi être à l'origine d'une volonté de mettre en œuvre des démarches de protection rapide et visible.

*« Il y en a tout de suite qui veulent ériger des système de défense par rapport au traumatisme qu'ils ont reçu, il seraient prêt à monter des murs partout chez eux pour se protéger donc il faut faire de la pédagogie en leur expliquant que c'est pas le fait de monter un mur qui les préservera de la prochaine montée des eaux. »*

## 3. L'incapacité d'expérimenter l'hydromorphologie

Le territoire Sorgue Dourdou a souhaité réaliser une opération exceptionnelle de travaux en 2012 qui peut néanmoins être considérée comme un échec. Cette opération devait constituer une vitrine permettant de faire la démonstration du bien-fondé des techniques douces dans le traitement des cours d'eau du territoire. Deux sites avaient été sélectionnés mais le premier, qui devait montrer la capacité d'action du syndicat sur les problèmes d'érosions de berge, n'a finalement pas vu le jour compte tenu du refus ferme de l'agriculteur dont la parcelle était visée de participer à l'opération. Ce refus montre la difficulté que peut rencontrer le syndicat à fédérer les riverains autour de ses projets d'actions. Aucun autre site n'ayant été choisi en remplacement, aucune « vitrine » n'a pu être réalisée relative au problème de l'érosion. Le second site n'a pas non plus permis de mettre en évidence les bienfaits de techniques d'intervention douces puisque la détérioration du site à la suite d'épisodes de crue a conduit le syndicat à opérer, au moins partiellement, des protections de berges « en dur ». Dans ces conditions, aucune démarche de communication n'a pas pu être établie sur la base de ces interventions qui n'ont donc pas pu être mobilisées pour convaincre les populations locales autour d'un changement des méthodes d'interventions du syndicat.

*« Donc on s'est dit peut être profiter de cette étude pour faire deux sites pilotes, vitrines pour rembrayer la machine syndicat, remettre le pied à l'étrier, montrer qu'en partant sur des travaux un peu différent on pourrait intéresser des gens et de dire « tiens ça marche ». Donc on était parti sur l'idée de traitement par du génie végétal. (...) Mais manque de pot on a eu des petites crues(...) qui sont venues aggraver le problème. (...) on s'est dit « là on est face à un chantier où le génie végétal ça va pas être possible ». (...) Du coup on a coupé la poire en deux : il y avait un traitement sur la végétation (...) et la berge vraiment très érodée qui soutenait la route, là on a fait du génie civil avec de l'enrochement. Donc tout ça c'était un peu dommage, (...) on s'est retrouvé à pas pouvoir mettre en avant ce qui était prévu. »*

Cette situation met en lumière la difficulté de réaliser des sites « vitrines » en matière d'hydromorphologie. En effet, il apparaît que l'action menée sur la rivière soit soumise à des aléas nombreux. Or la démarche « pilote » telle qu'elle a été mise en œuvre sur le Dourdou présuppose la réussite de l'opération puisque l'entrée en négociation entre les acteurs locaux s'organise autour d'une logique du type « nous allons vous montrer que cela fonctionne ». Dans ces conditions, l'échec de l'opération semble particulièrement démobilisateur, confortant les opposants initiaux dans leur configuration. Pourtant l'échec demeure un risque consubstantiel de l'action. Ce risque semble en outre renforcé lorsque l'action a pour objet un milieu naturel imprévisible. Partant, les opérations « vitrines » en matière d'hydromorphologie, qui ont pour ambition de fédérer les acteurs autour de méthodes de gestion adaptées à la compréhension du fonctionnement du cours d'eau, semblent paradoxalement présenter un risque important de démobilisation.

L'ensemble des blocages qui ont pu être rencontrés par le syndicat paraissent en outre avoir mis à mal la représentation collective autour de ses capacités d'intervention. L'ensemble des acteurs semblent en effet avoir pris acte de ce blocage, chacun lui attribuant des causes diverses, mais tous semblant considérer que le SIAH n'est pas en mesure de produire d'action. A cet égard, l'étude sociologique menée en 2011 semble avoir eu pour effet inattendu de conforter le syndicat dans son incapacité d'agir, lui offrant une sorte de justification en terme de démobilisation des élus et d'opposition des populations riveraines, et notamment agricoles. Un point semble être au cœur de l'incapacité d'action du syndicat, concernant la mobilité du cours d'eau. En effet, les rivières dont le

SIAH a la charge sont dites « mobiles ». L'un des projets d'action envisagé consiste ainsi dans la délimitation d'une zone de mobilité du cours d'eau, autrement dit un espace acceptable et partagé, à l'intérieur duquel il est pris acte de cette mobilité, l'ensemble des acteurs s'accordant à privilégier le fonctionnement naturel du cours d'eau sur ces secteurs, notamment l'érosion des berges. L'espace de mobilité est donc essentiellement un espace de non intervention socialement accepté. Un espace de ce type a pu être mis en place sur l'Adour au terme d'une opération « exemplaire ». Pour parvenir à un résultat acceptable, des procédures d'échanges de parcelles ont notamment pu être mises en œuvre afin de compenser la perte économique que pouvait représenter « l'abandon » d'une parcelle à la rivière. Toutefois, ce type d'échanges semblent plus difficilement réalisables sur le territoire du SIAH Sorgue Dourdou, en raison de la configuration du territoire. Ne reste ainsi que l'acceptation « brute » de la mobilité du cours d'eau, sans contre-partie, qui semble ainsi plus délicate à faire émerger.

Toutefois, l'incapacité d'agir du syndicat fondée sur la nécessité de convaincre la population de la mobilité du cours d'eau interroge sur la capacité du syndicat à solutionner cette situation et même sur la nécessité qu'il a de le faire. En effet, tandis que le SIAH demeure inactif, le cours d'eau lui, continue de bouger et fait lui-même la « preuve » de sa mobilité. Le syndicat, en n'intervenant pas, laisse dans une certaine mesure le cours d'eau exprimer la mobilité qui est la sienne.

*« Mais il n'y a absolument pas de réflexion sur la continuité pour le moment. Je pense que ce soit ONEMA, DDT, AEAG, c'est prématuré sur le territoire, on est déjà sur les aspects hydromorpho, faire accepter à tout le monde la mobilité des cours d'eau parce que même si ça commence à faire son chemin, il y a encore des gens pour eux, non, un cours d'eau ça ne doit pas bouger. Il y a des endroits les gens vous diront « il faut pas que ça bouge » Donc on est d'abord à essayer de faire passer cette idée là et de voir comment on travaille avec ça. Et après effectivement viendra ensuite cette réflexion. »*

Cependant, en conditionnant l'action à l'acceptation sociale de la mobilité du cours d'eau, le syndicat semble mettre de côté les aspects opérationnels qu'il pourrait avoir à mettre en œuvre. Ainsi, si la création d'un espace de mobilité piloté par le SIAH semble prématurée, le fait de raisonner l'action à partir de cet élément n'apparaît pas nécessairement correspondre à l'ensemble des projets susceptibles d'être portés par la structure dès lors que d'autres enjeux, corollaires de la mobilité, semblent plus en capacité de fédérer. La question de l'érosion est notamment une difficulté majeure du territoire. Il semble que des actions puissent être envisagées sur cette question et recueillir un accueil favorable. L'érosion est en lien direct avec l'espace de mobilité dès lors que la délimitation d'un tel espace permet justement de définir les secteurs où les enjeux sont protégés du phénomène d'érosion et des secteurs où on « laisse faire » le phénomène. A l'heure actuelle, le territoire du SIAH est « de fait » un territoire de « laisser faire » puisque le syndicat n'y développe aucun travaux depuis plusieurs années. La sélection de secteurs d'action, pour lutter contre l'érosion, pourrait ainsi constituer un point de départ plus fédérateur vers la réflexion sur l'espace de mobilité. Il s'agirait d'opérer une réflexion en miroir de celle consistant à convaincre du « laisser faire », en abordant l'espace de mobilité non pas par sa face « inactive » mais par le versant de l'action contre l'érosion.

*« L'autre aspect qui est important chez eux c'est les galets, le matériaux de rivière. (...) Quand je leur dit « si on enlève les cailloux, on aggrave les érosions de berge » là ça les touche aussi. Parce que le*

*fait que leurs parcelles soient inondées c'est un problème mais ils savent que rien n'arrête l'eau. Par contre les érosions on peut peut être les arrêter en arrêtant de tripoter. »*

Reste ainsi qu'à l'heure actuelle, l'action du syndicat demeure envisagée sous des formes assez classiques de gestion, trouvant leur fondement dans le bon écoulement des eaux. La priorité du syndicat pour le moment consiste à rattraper le retard pris par des années sans travaux, notamment en termes d'entretien. Une forme de remise à niveau des cours d'eau semble ainsi être le préalable nécessaire avant tout engagement d'une réflexion plus poussée sur les bases de l'hydromorphologie.

*« On est sur le bon écoulement de la rivière. Donc tout ce qui est le rôle de la technicien rivière va être qu'il y ait un entretien régulier » / « Mais il n'empêche que les premières actions au niveau des cours d'eau c'est des aspect de traitement de la végétation, parce que même si on crée des champs d'expansion de crue, les embâcles ils continueront.. »*

## PARTIE 2 : ANALYSE CROISEE

Il s'agit, dans le cadre de cette troisième et dernière partie, de mettre en évidence différents points de réflexion relatifs au trois composantes de la mise en mouvement de la révision des PPG.

Ainsi, nous aborderons tour à tour les contours du dispositif incitatif (variable «cadre d'action»), les caractéristiques de l'hydromorphologie, moteur de l'incitation (variable « représentations ») et enfin la question de la sélectivité de l'incitation, autour de réflexions sur le « bon terreau de l'aide » (variable « acteur »).

### L'INSTRUMENT D'INCITATION

#### 1. La compréhension variable des modalités d'aides par l'ensemble des acteurs

Les taux différenciés du dispositif incitatif mis en place par l'AEAG sont définis comme devant, pour les taux maximum, financer les programmes pluriannuel de gestion « *susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'état écologique ou de la biodiversité des masses d'eau* ». Nous l'avons exposé dès l'introduction, il s'agit d'une formulation large qui semble permettre une évaluation au cas par cas des mesures proposées par chaque territoire. Ce choix renvoie au fait qu'il n'existe pas de « recette » de gestion hydromorphologique. L'évolution de la conception des méthodes de gestion s'appuie sur la compréhension au cas par cas des dynamiques de chaque cours d'eau considéré par la politique de gestion. Il n'est dès lors pas possible de mettre l'hydromorphologie « en capsule » pour distribuer le remède en tout point du territoire Adour Garonne.

Pourtant, c'est sur cette notion que repose l'architecture du dispositif incitatif. Dans ces conditions, la compréhension des modalités de l'aide proposée par l'AEAG repose sur la connaissance partagée des objectifs qu'elle sous-tend. Les territoires étudiés montrent que la compréhension du dispositif d'incitation est variable. Il peut en résulter une forme d'inhibition à s'engager dans un processus de gestion dès lors que la qualification du niveau d'ambition porté par un syndicat, qui semblerait devoir être le fruit d'une appréciation localisée entre état des cours d'eau et besoins de territoire, est au contraire appréhendée par le territoire sur la base de « mesures vitrines ».

De la même manière, les territoires étudiés ont montré que peu d'acteurs périphériques à l'AEAG sont en capacité de servir de relais d'information. Le dispositif incitatif est essentiellement connu par les maîtres d'ouvrage qui en sont destinataires, sans que les modalités de l'aide ne soient particulièrement maîtrisées par les autres acteurs, notamment les autres partenaires financiers. L'absence de connaissance poussée des modalités d'intervention de l'AEAG peut même parfois devenir un vecteur d'incompréhension.

*« Après je sais pas si c'est vrai ou pas mais j'avais entendu dire que dans les nouveaux plans de gestion il fallait qu'il y ait des mesures, sortes de mesures compensatoires enfin de liens direct sur l'écologie... Mais je sais pas où ça en été en fait, mais je crois qu'ils l'ont passé à travers le fait qu'il*



*faut s'orienter vers de la restauration hydromorpho, de la gestion hydromorpho, des espaces de mobilités, tout le tralala quoi »*

## **2. La pratique «souple» des aides**

Au cours des études de cas, il a pu être constaté une mise en œuvre « souple » des aides dans des hypothèses telles que l'absence de programme formalisé en bonne et due forme dans le délai imparti, la poursuite d'un programme de gestion selon l'ancien taux d'incitation, ou encore l'attribution d'aide d'urgence en dehors de tout PPG. Une telle mise en œuvre du dispositif incitatif génère des « effets pervers », c'est à dire des « *effets individuels ou collectifs qui résultent de la juxtaposition de comportements individuels sans être inclus dans les objectifs recherchés par les acteurs* »<sup>13</sup>.

Ainsi, le premier effet inattendu de la souplesse dans l'examen des dossiers consiste dans la perception du système de financement par les acteurs en termes de confiance. Les aides de l'agence sont ainsi envisagées comme fiables. Les maîtres d'ouvrage semblent ainsi avoir intégré que l'AEAG est un partenaire « stable » sur lequel ils peuvent compter.

L'intention de l'AEAG consiste souvent à ne pas freiner des dynamiques engagées, ou encore de ne pas décourager un maître d'ouvrage aux pratiques de gestion « moins avancées ». Dans ces conditions, les maîtres d'ouvrage semblent développer une sorte de « certitude » sur l'obtention des financements, même lorsqu'ils sont à la frontière des conditions prévues dans les documents de l'AEAG pour en bénéficier.

Un autre effet non attendu consiste dans le fait que cette pratique du dispositif tend à modifier le visage de l'aide ainsi distribuée. De partenaire « positif » délivrant une aide de plus en plus importante à mesure que le gestionnaire de cours d'eau produit une action de plus en plus ambitieuse, l'AEAG se trouve en position de « censeur », utilisant la menace de la réduction des aides. L'AEAG se trouve dès lors dans une position délicate, toute interruption des financements risquant de mettre à mal la confiance établie avec les acteurs locaux.

Cette difficulté à réduire le montant de l'aide semble s'accroître lors de la modification des règles attachées à l'incitation et notamment la modification des plafonds d'aide. Pierre Lascoumes explique que « *les politiques publiques sont des choix de clientèles et de victimes. Lorsqu'une clientèle est créée (une niche fiscale, un programme d'aide sociale ou d'aide aux entreprises), elle va agir pour maintenir ses programmes, voire les étendre. (...) Et les responsables politiques ont beaucoup de difficultés à revenir sur les acquis et à interrompre ces cycles. Si le lancement de nouveaux programmes met en scène leur capacité de changement, toute velléité de suppression se heurte à la mobilisation des clientèles, des administrations, de leurs routines et des bénéficiaires. En période normale, les politiques sont un peu comme James Bond, elles ne meurent jamais* »<sup>14</sup>. Ainsi, l'écart constaté entre la décision de modification des modalités de l'incitation et la mise en œuvre de cette décision peut

13 Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 2e éd., 1979, p.10

14 Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, op cit, p97

traduire la résistance des acteurs locaux à voir modifier les conditions de leur action, associée à la difficulté pour l'agence d'agir de manière trop brutale, au risque de fragiliser le lien de confiance qui l'unit aux territoires. Dans ces conditions, les maîtres d'ouvrage sont en mesure de renverser le rapport de force, par la menace de « quitter la table des négociations ».

La mise en œuvre « pérenne » des aides semblent également induire des conséquences autour de la croyance dans un « droit à l'aide ». Ainsi, les maîtres d'ouvrage peuvent se persuader que les aides dispensées par l'AEAG sont un droit acquis, qui ne peut être remis en cause. Parallèlement, la notion du « droit à l'aide » est susceptible d'affecter la pratique de l'AEAG elle-même. En effet, la crainte du contentieux semble être une dimension non négligeable de l'action de l'agence. Dans ce contexte, l'AEAG peut être réticente à opérer un retrait, total ou partiel, de ses financements par crainte de voir sa décision portée en justice. Il doit néanmoins être relevé que si une littérature judiciaire importante existe en matière de contestation des redevances, le contentieux des aides dispensées pour les milieux aquatiques semble, pour l'heure, demeurer largement hypothétique.

### **3. La cohérence avec les dispositifs d'autres partenaires**

Selon les auteurs de la sociologie de la traduction, l'intéressement correspond aux « *actions par lesquelles une entité cherche à stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a défini dans sa problématisation* ». L'acteur visé par l'entreprise d'intéressement est ainsi « extrait de son contexte ».

L'incitation financière mise en œuvre par l'AEAG correspond à cette dynamique d'intéressement des maîtres d'ouvrage, invités à mettre en place une politique de gestion intégrant l'hydromorphologie, en rupture avec les pratiques de gestion antérieure.

L'aide de l'AEAG est toutefois régulièrement associée à celles prodiguées par d'autres financeurs, au premier rang desquels figurent les conseils généraux et régionaux. Ce co-financement est susceptible d'entraver « l'extraction » du maître d'ouvrage de son contexte, à savoir la logique de gestion hydraulique des cours d'eau.

Les logiques portées par les co-financeurs peuvent en effet avoir une ambition différente de celle de l'agence. Dans ces conditions, se pose la question de l'aide fournie sur les opérations subventionnées au taux « minimal » lorsque le taux de subvention globale atteint par le maître d'ouvrage est, lui, maximal. Il apparaît avec évidence que l'AEAG se trouve ainsi dans l'incapacité de mettre en œuvre une incitation. Le maître d'ouvrage n'a dès lors aucune raison économique de modifier ses pratiques puisque la réalisation d'un programme basique d'entretien n'est pas un obstacle à l'obtention des financements maximum.

A cet égard, il y a lieu de souligner que les taux fixés par l'AEAG sont des plafonds, et non pas des planchers. Il en résulte que le mécanisme mis en œuvre ne situe pas les taux de subventions entre 30 et 60% mais bien entre 0 et 60%, avec un plafond à 30% pour les opérations « insuffisamment ambitieuses ». La définition actuelle du mécanisme possède ainsi déjà les caractéristiques permettant de faire varier les taux pour que ceux-ci induisent l'effet espéré, autrement dit l'incapacité du maître d'ouvrage à constituer un plan de financement maximum.

Dans cette perspective, il doit être souligné que la mise en œuvre par l'AEAG de taux variant de 0 à 30% pour les opérations jugées insuffisamment ambitieuses ne préjuge pas de la capacité des autres financeurs à venir en compensation dans le plan de financement.

*« C'est vrai que pour l'instant le département a pas trop joué le jeu parce que sur les structures qui avaient pas voulu réviser et qui ont eu que 30 de l'agence, d'après ce que j'ai entendu, le département est venu compenser un peu. Mais ça devrait pas se renouveler. La région vient de s'aligner, on peut dire ça, à la politique de l'AEAG. Et je pense que le département suivra ».*

Toutefois, tandis que, nous l'avons dit, les financements prodigués par l'AEAG jouissent d'une confiance forte de la part des acteurs de la gestion des cours d'eau, cette confiance semble sans comparaison avec les financements des autres partenaires qui paraissent au contraire affectés par une forte incertitude. Dans ce contexte, la capacité des autres financeurs à venir compenser la baisse des taux pratiqués par l'AEAG semble très incertaine. En outre, la baisse, prédites par un grand nombre d'acteurs, des financements prodigués par les autres partenaires semble pouvoir constituer une fenêtre d'opportunité pour le déploiement véritable de l'incitation.

*« Les financements ils sont stables pour l'instant. On sait pas. Ça devrait bouger mais il y a rien d'officiel. On sait que les 60% de l'AEAG devrait pas bouger de sitôt. La politique de l'AEAG au contraire je pense ça augmentera, ça descendra pas. Après le département, pour l'instant on a 20% maxi, mais est-ce que ça va durer. »*

Toutefois, on pu être évoquées des démarches, isolées mais semble-t-il efficaces, de négociation avec un co-financeur en vue de faire front commun face à un maître d'ouvrage, afin que le partenaire baisse ses taux d'aides en synergie avec l'AEAG. L'association des co-financeurs dans une dynamique commune semble pouvoir être une solution de lutte contre la dilution de la logique d'action et d'intéressement de l'AEAG dans le co-financement.

## L'HYDROMORPHOLOGIE, MOTEUR DE L'INCITATION

### 1. La constitution des cadres de perception

La construction du problème public de la gestion hydromorphologique des cours d'eau devrait correspondre à la problématisation de l'enjeu que représente cette approche de gestion, c'est à dire « *l'attribution de causalité, l'imputation de responsabilité, l'identification des acteurs, la configuration d'action, l'évaluation du préjudice, la proposition de solution* »<sup>15</sup>. L'apparition d'un problème public résulte de la définition de l'anormalité d'un phénomène social par des « *acteurs qui perçoivent un écart entre ce qui est, ce qui pourrait ou ce qui devrait être* »<sup>16</sup> et qui sont en capacité d'interpréter cet écart et d'en identifier les causes.

---

15 Cefai Daniel, op cit, p54

16 Jean-Gustave Padioleau, L'État au concret, Paris, PUF, 1984, p. 25

Ainsi, avant de parvenir au consensus autour des solutions de gestion, il est indispensable que soit socialement construit le problème à résoudre. Il s'agit ainsi de « *donner un sens à une situation considérée comme problématique* ». De cette catégorisation émergent les solutions censées répondre au problème. On voit ainsi que la progression des méthodes de gestion fondée sur la compréhension des fonctionnalités naturelles du cours d'eau suppose en premier lieu que la gestion des cours d'eau, telle qu'elle a pu être pratiquée jusqu'alors, soit considérée comme problématique et que l'apport de l'hydromorphologie soit en mesure de constituer un cadre de perception de ce problème partagé par les acteurs.

Plusieurs obstacles semblent alors venir s'opposer à l'émergence d'un cadre d'interprétation fondé sur l'hydromorphologie.

En premier lieu, de nombreux outils sont développés pour mesurer l'état des cours d'eau. L'AEAG fonde notamment son action sur une représentation cartographique du territoire Adour-Garonne faisant apparaître les niveaux de pression hydromorphologique qui s'exercent sur les cours d'eau. Cette cartographie, qui repose sur des données mesurées mais aussi sur des modélisations, va produire des conséquences du point de vue de l'action menée par l'agence puisque les territoires identifiés comme fortement affectés vont devenir l'objet d'une attention accrue, correspondant à des objectifs d'efficacité assignés aux chargés d'interventions de l'AEAG, devant permettre *in fine* de mesurer l'action de l'établissement. Il en résulte que les données mobilisées par l'AEAG revêtent, pour sa propre action, un caractère central. A travers ces données, l'AEAG formalise sa perception de l'état des cours d'eau du bassin et des actions qui doivent dès lors y être menées.

Il apparaît toutefois que ces données ne sont pas nécessairement admises comme valides par les acteurs sur les territoires, qui peuvent mettre en doute leur adéquation avec la réalité locale. Les argumentaires développés contre les données d'évaluation de l'état des cours d'eau ouvre ainsi la voie d'une contestation globale du bien fondé de l'intervention : si le thermomètre est défaillant, il ne peut fonder l'établissement du diagnostic et, par conséquent, l'identification du remède.

*« On nous impose des solutions techniques ou des moyens en se basant sur des faits très théoriques, de laboratoire »*

En second lieu, les données du diagnostic, quand elles ne sont pas contestées du point de vue de leur adéquation au territoire, peuvent néanmoins générer de l'incompréhension. En effet, les critères de notations des cours d'eau peuvent apparaître d'autant plus obscures qu'ils semblent changeants. Ainsi, lorsque la démarche hydromorphologique devient le nouveau moteur de la gestion des cours d'eau, l'évaluation de l'état des cours d'eau semble ne plus obéir aux critères employés jusque là par les gestionnaires. Il en résulte pour les acteurs un sentiment de « modification des règles du jeu en cours de partie ». Le constat de l'inefficacité des efforts précédemment entrepris sur la base d'autres logiques de gestion et d'autres modèles d'évaluation peuvent engendrer une forme de démobilisation des acteurs du territoire.

*« Les élus, certains réagissent au diagnostic parce que ils ont l'impression d'avoir mis de l'argent depuis des années pour l'entretien des berges et on leur dit que le cours d'eau est pas en bon état. Donc certain disent « pourquoi on entretient si on améliore pas la qualité ». (...) Bien souvent la note a été déclassés par l'absence de bois mort dans le lit. C'est là où c'est pas évident, jusqu'à présent on*

*leur disait « on entretient » et maintenant on leur dit « il faut moins entretenir, il faut laisser un peu de bois mort, donc des fois il y a discussion, il y a débat »*

Partant, si « gouverner, c'est hériter », l'héritage de la gestion des cours d'eau est celui de la gestion hydraulique, promue par l'Etat lui-même depuis les années 1970, mais également celui des politiques de remembrement menée à la même époque. Il en résulte pour les acteurs un rejet des nouvelles démarches qui leurs sont proposées tant les précédentes politiques menées, sans aucune concertation, ont pu constituer un traumatisme.

*« Et notamment on est persuadé la plupart du temps que les travaux d'assainissements agricoles donc de recalibrage, rectification du cours d'eau qui ont été fait dans les années 70-80 c'était à la demande des agriculteurs. Mais en fait très souvent c'était une vision d'État, une politique d'État pour mettre en œuvre le traité de Rome. Donc c'était des moyens d'État au niveau ingénierie, au niveau réglementaire, au niveau financier, au niveau maîtrise d'œuvre et avec ou sans accords du riverain, ils faisaient. Donc souvent ça c'est fait même sur le dos des riverains (...) souvent ils l'ont vécu comme un traumatisme »*

En troisième lieu, la gestion fondée sur la meilleure compréhension des fonctionnalités du cours d'eau porte en elle la condition de son action puisqu'elle présuppose la connaissance pour gouverner l'action. Dans le même temps, cette compréhension des dynamiques est envisagée avec humilité, la connaissance acquise étant *ab initio* considérée comme mobile et fluctuante. La fragilité des connaissances sur lesquelles reposent l'action peut être renforcée par la circonstance que cette nouvelle approche constitue elle-même un terrassement des pratiques qui ont été promues pendant des dizaines d'années. Cette fragilité des bases de l'action, fondées sur des connaissances évolutives, intensifie la difficulté d'appréhender l'hydromorphologie.

*« Les élus nous disent « attendez, si ce qui était vrai il y a trente ans n'est plus vrai aujourd'hui, alors ce qui est vrai aujourd'hui ne sera peut-être plus vrai dans trente ans, donc pourquoi je vous croirai. Donc déjà on travaille sur un terrain miné »*

En quatrième lieu, la terminologie associée à l'hydromorphologie peut être difficile à adopter pour un profane des notions de dynamiques fluviales. Il en résulte que l'appropriation de la logique de gestion fondée sur la compréhension des fonctionnalités naturelles du cours d'eau semble devoir passer par le prisme de la vulgarisation et de la simplification. Dans cette perspective, il semble que le terme « hydromorphologie » lui-même soit bien souvent évité. Ce terme semble ainsi être un symbole d'inquiétudes. Il doit par ailleurs être souligné que les promoteurs de l'intégration de la science hydromorphologique au cœur de la logique de gestion des cours d'eau s'accordent sur le caractère impropre de la locution « gestion hydromorphologique », aussi incongrue que l'évocation d'une « gestion biologique » ou d'une « gestion mathématique » de la rivière. L'hydromorphologie est l'outil de lecture du cours d'eau, et de cette lecture doivent découler les choix de gestion. Il doit néanmoins être relevé que le terme « hydromorphologie », même utilisé de manière impropre ou évité dans le discours de vulgarisation, se développe dans le langage des acteurs de la rivière. Dans ces conditions, le contournement de son usage ou la mise en cause du bien fondé de son utilisation est susceptible de renforcer le rejet des concepts que portent cette notion. Si le vocable « hydromorphologie » lui-même demeure flou, il semble que la démarche de gestion qui lui est associée puisse en pâtir.

*« Quand on doit l'expliquer aux élus, on se dit que c'est pas évident. Donc quand je dois expliquer aux élus, j'emploie pas ce mot. Aux élus je leur dit que la DCE nous impose d'avoir un bon état des cours d'eau à telle et telle date. Donc en fait on améliore la qualité physique des cours d'eau, on revient à un fonctionnement plus naturel. J'utilise des mots plus concrets que l'hydromorphologie. Ça veut tout dire et rien dire pour les élus »*

*« Finalement on parle beaucoup d'hydromorphologie sans trop savoir le définir et quoi faire »*

En cinquième lieu, l'acquisition de la connaissance par les structures gestionnaires revêt différentes formes. Ainsi, les études de diagnostic peuvent être menées en interne ou au contraire confiées à des prestataires extérieurs. La nature des connaissances produites et la capacité d'appropriation de ces connaissances semblent toutefois varier sensiblement selon l'une ou l'autre des méthodes. Notamment, l'implication de la structure, élus ou techniciens, dans le cadre des études réalisées par des prestataires externes semble plus incertaine et susceptible de nuire à la diffusion de connaissance indispensable à l'émergence d'une dynamique autour de l'hydromorphologie.

*« L'avantage des études faites par des bureaux d'étude, c'est qu'on a une expertise technique plus poussée. On a un document... c'est un œil extérieur qui vient diagnostiquer notre cours d'eau donc là on découvre beaucoup parce qu'ils ont une autre approche. (...) Après l'inconvénient c'est que justement, on est associé, on fait parti des comités de pilotage, on est en lien régulier avec les bureaux d'étude, mais on est pas assez impliqué dedans et du coup on est trop extérieur à tout ça. Donc quand l'étude se fini, on a l'impression d'avoir avancé mais en fait il faut tout reprendre parce que le bureau d'étude il propose des grandes orientations, des grandes lignes. Il y a rien de précis, pas de chiffrage. (...) Il y a des supers documents, des supers cartes, tout le monde dit amen, mais finalement il y a rien de concret, il faut retravailler tout ça pour proposer un programme d'action aux élus pour les années qui viennent. »*

Enfin en dernier lieu, l'hydromorphologie renvoie à la compréhension des dynamiques du cours d'eau et sous-tend l'idée d'accompagner ces dynamiques plutôt que de les maîtriser. Il s'agit d'un paradigme susceptible de se trouver en rupture totale avec la notion même « d'action » publique puisque les gestionnaire de cours d'eau peuvent être invités à ne pas agir. Il en résulte que cette thématique peut démobiliser les élus dès lors que leur participation au syndicat est insusceptible d'être « présentée » à leurs électeurs. Les élus sont en outre souvent sensibles à la responsabilité qu'ils encourent du fait de leur action et de leur passivité. Dans ce contexte, l'inaction, même justifiée par une logique solide, peut leur apparaître comme constitutive d'un reproche potentiel en cas de crise. Dès lors que la science hydromorphologique est celle de l'incertitude, les acteurs locaux peuvent préférer la logique de l'action, même contestable, à celle de l'inaction fondée sur des bases qui peuvent leur apparaître trop incertaines.

*« En général quand on sollicite les élus c'est pour un projet pour « faire ». Une route, un bâtiment, un aménagement.. Là on peut devoir leur dire que la solution c'est de « ne pas faire ». Ça, ça les perturbe énormément parce que politiquement parlant, ça se montre pas, ça se démontre pas, c'est pas parlant et donc pour eux c'est pas payant d'un point de vue politique. Et en plus ça intéresse souvent la génération d'après. »*

## 2. La technique des « petits pas »

Il apparaît que les techniciens de rivière font un travail important de « sélection » des opérations qui peuvent être menée sur le territoire. Ces choix vont directement impacter la réception qui sera faite de la démarche de gestion sur le territoire. Les méthodes nouvelles de gestion semblent en effet avoir un caractère particulièrement « confrontant », créant des oppositions fortes. Le choix des actions réalisées semble cependant permettre de contourner partiellement (et temporairement) ces oppositions.

Ainsi, mobiliser les acteurs autour d'une approche hydromorphologique, c'est être en mesure de défendre cette démarche dans un cadre concurrentiel, face à d'autres politiques publiques ou, au sein de la thématique de gestion de cours d'eau, face à d'autres logiques de gestion : « *La distribution de l'attention publique étant inégale et sélective, les acteurs, pour faire connaître et reconnaître les préjudices qu'ils condamnent ou les revendications qu'ils avancent, entrent en concurrence en vue d'imposer la publicisation de leur problème public aux dépens d'autres problèmes publics* »<sup>17</sup>

Le développement de la gestion des cours d'eau selon des méthodes basées sur la compréhension de leur fonctionnement naturel passe ainsi par la confrontation du problème public que constitue la gestion des rivières avec les autres politiques publiques qui se déploient sur le territoire. Pour assurer cette confrontation, les tenants de la science hydromorphologique sont contraints d'argumenter sur les bienfaits des techniques qu'ils mettent en avant. Dans ce contexte, la progression des nouvelles méthodes de gestion dépend de la capacité de leurs promoteurs à en démontrer l'efficacité. Il apparaît ainsi une forme de paradoxe puisqu'il devient nécessaire de « prouver pour faire », mais il est tout aussi indispensable de « faire pour prouver ».

Dans ces conditions, il semble qu'une progression mesurée, par « petits pas », ait pu permettre de dépasser le paradoxe en sortant l'action de la confrontation directe. Il a ainsi pu s'agir d'identifier des portions de territoires susceptibles d'accueillir des travaux sans créer de controverse, pour ensuite faire valoir ces actions dans le débat. Dans ces conditions, le choix des portions visées par les travaux semble d'ailleurs primordial puisqu'un échec peut devenir retentissant lorsqu'il intervient sur la base d'une négociation âpre sur les options de gestion. La connaissance des acteurs locaux s'avère ainsi précieuse pour faire évoluer les pratiques de gestion, la structure étant en mesure de sélectionner des opérations peu confrontantes.

*« Les tronçons où ça nécessite d'intervenir avec ces travaux de diversifications on les connaît, mais ce qui détermine l'intervention c'est l'accord du propriétaire, c'est pas l'état du cours d'eau. Même si à la base on se base là dessus, si un propriétaire est contre ça on fera rien. Donc on est parti sur le principe de retenir des grands secteurs annuellement et après chaque année c'est un travail de négociation avec les riverains. »*

L'intégration concrète de l'hydromorphologie aux méthodes de gestion semble souvent précéder son intégration au sein d'une programmation pluriannuelle. Cette mise en place de procédés nouveaux d'intervention, par petites touches, a pu permettre aux territoires de modifier leur PPG sans

---

<sup>17</sup> Cefaï Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 1996, Volume 14, n°75, p56

changement brutal, le nouveau programme n'ayant fait qu'acter une pratique déjà établie et connue des élus.

*« On n'a pas voulu effrayer les élus là dessus. On va pas révolutionner ce qu'on faisait déjà. C'était l'occasion de mettre noir sur blanc ce qu'on faisait déjà depuis 2010. On avait déjà amorcé un virage. On faisait plus que le simple entretien, on faisait aussi des travaux de renaturation, et c'est pour ça que ça a été bien accepté puisqu'on le faisait déjà. (...) Et en terme de coût, on est resté sensiblement pareil. ».*

Pour réaliser cette démarche, cela semble pouvoir supposer pour le technicien de rivière un travail important de réécriture des besoins présentés par les élus. Il semble nécessaire de saisir les opportunités qui se présentent de mise en place de travaux pour opérer une relecture en termes de compréhension du fonctionnement de la rivière.

*« En fait on était parti sur la discussion des seuils de Moulins qui partent à l'abandon, les seuils se détruisent, on a des a-sec l'été. (...) A partir de là on a engagé une discussion. C'est là où on avait parler de faire des petits seuils en pierre. Petit à petit on a fait ces petits aménagements dans le lit. Ça c'est fait comme ça. Même je dirai c'était une volonté de pas trop communiqué, de pas trop insister sur des aménagements pour pas trop leur faire peur. (...) Maintenant c'est une action qui fait partie chaque année, on a une tranche de renaturation. J'ai fortement modifié ,adapté. On va dire que je suis parti d'une demande de création de petit barrage, je l'ai transformé par la mise en place de petits bloc dans le lit, et de petits seuils ouverts. »*

### **3. La corrélation entre hydromorphologie et expérimentation**

La démarche hydromorphologique se caractérise par l'incertitude qu'elle génère. En effet, cette approche tend à accompagner le fonctionnement d'un milieu naturel. Elle est par conséquent et par principe tributaire de ce milieu naturel dont un certain nombre de réaction demeure imprévisible. Dans ces conditions, il apparaît impossible d'affirmer *a priori* l'efficacité des projets entrepris. Il semble que l'une des caractéristiques majeure de l'approche hydromorphologique soit l'adoption d'une posture emprunte d'humilité vis-à-vis de la rivière.

*« On travaille dans un domaine où le résultat n'est jamais garanti. Donc ça personne ne le dit, personne n'en veut mais pourtant c'est la réalité. »*

Ainsi, l'approche hydromorphologique se caractérise, là où elle est mise en œuvre, par une logique d'expérimentation, aux termes de laquelle le maître d'ouvrage semble s'autoriser à tenter des interventions, fondées sur une logique reconnue, mais sans certitude sur le résultat. Il ne s'agit pas de démarche d'expérimentations au sens « institutionnel » du terme, autrement dit la mise en place d'opérations « vitrines » ou « exceptionnelles ». Nous avons en effet vu que ce type d'opérations attire l'attention des acteurs *a priori* autour du succès qu'elles doivent rencontrer. Les opérations vitrines sont ainsi ancrées dans une démarche de certitude à l'égard de la démonstration qu'elles se proposent de réaliser.



L'expérimentation visée par les territoires ayant intégré la connaissance des dynamiques de fonctionnement du cours d'eau à leurs pratiques de gestion correspond au contraire à l'enracinement de l'hydromorphologie dans l'incertitude. En cette matière, loin d'incarner l'exception, l'expérimentation semble faire figure de règle.

*« Le problème c'est que pour faire comprendre ça à certains territoire c'est difficile, parce qu'on a l'impression de rajouter une couche un peu trop compliquée de choses hyper scientifiques, difficiles à cerner, même pour les gens qui sont dans le domaine. Je trouve que c'est quand même une notion très compliquée, parce qu'on maîtrise rien du tout en fait, on connaît rien, enfin on connaît sans connaître, on sait pas trop comment il faut agir pour... (...) Il faut être vraiment prudent sur ce qu'on peut annoncer. Au vu de ce qu'on constate, c'est difficile de planifier des actions en disant ça, ça va améliorer tel point, si on agit sur tel bouton, ça va agir sur telle manette... Parce qu'en fait on est loin de maîtriser ».*

Ainsi, l'ensemble des acteurs sensibles à l'hydromorphologie ont mis en avant ce haut niveau d'incertitude inhérent à la mise en œuvre concrète de cette science. Pour contourner le frein qu'est susceptible de générer un tel niveau d'incertitude, il semble que la technique de l'expérimentation ait pu s'avérer pertinente. Ainsi, le maître d'ouvrage s'engage dans une intervention « pour essayer », en développant dès le départ l'idée que les choses pourraient ne pas fonctionner (la plantation peut ne pas « prendre » par exemple). Cette approche semble avoir pu permettre de dépasser la déception en cas d'échec.

#### **4. La permanence de l'enrôlement**

L'engagement n'est jamais définitivement acquis. Il est toujours nécessaire d'emporter l'adhésion des acteurs sur le territoire, de faire émerger le problème public de la gestion des cours d'eau : *« Ces acteurs collectifs, et les enjeux et les objets auxquels ils ont affaire, les opérations et les interactions qu'ils effectuent, ne sont pas données une fois pour toutes, et n'ont de cesse de se modifier temporellement et contextuellement »*<sup>18</sup> Il ressort de ce constat que le dispositif incitatif de l'AEAG ne semble pas avoir de fin.

La circonstance que, sur un territoire, il n'y ait pas de controverse exprimée ne traduit pas nécessairement le consensus autour des programmes de gestion. Ainsi le fait que le programme qui n'ait pas mobilisé les populations lors de son élaboration pourrait correspondre au simple report de la controverse au moment du démarrage des travaux, lorsque les mesures du programmes deviennent concrètes pour les riverains notamment. Or le problème public de la gestion des cours d'eau n'existe que dans la mesure où il dispose d'une attention publique. Dans ces conditions, l'élaboration du PPG peut n'être qu'une phase préalable qui ne présuppose pas la capacité de la structure gestionnaire à mettre en œuvre sa programmation.

*« Oui au moment de l'élaboration du PPG et de la DIG, c'est l'enquête publique. Donc je sais plus combien de temps, mais c'est 4 ou 5 mois d'enquête publique. Voyez là en ce moment, ça vient juste de se terminer mais il y a eu l'enquête publique de la LGV. Bon tout le monde, il y a beaucoup de*

---

18 Cefai Daniel, op cit, p54

*monde qui s'insurge contre la LGV, mais au final il y a personne qui est venu consulter l'enquête publique, donc le problème c'est ça c'est qu'au final, l'enquête publique, c'est pas du tout de la communication. C'est censé en être mais ça suffit pas du tout en fait à... Au final les gens on leur dit, « bon, depuis 2010, il y a ce programme qui a été mis en place, la DIG » etc, et en fait les gens sont pas du tout au courant. En plus de ça, les gens ils oublient, donc il faut revenir tous les ans pour leur expliquer les choses. »*

En outre il n'est pas possible de présupposer l'impact d'un événement de crise telle qu'une crue sur la mobilisation des acteurs. Il est en effet apparu au cours des entretiens que les crues étaient souvent espérées comme « médiateur » de la nécessité de comprendre le fonctionnement du cours d'eau afin de pouvoir le gérer. Il semble toutefois que les vertus pédagogiques ainsi prêtées aux épisodes de crue ne bénéficient d'aucun caractère systématique, les événements de crise pouvant au contraire constituer un nouveau cadre de perception des acteurs, entraînant la requalification du « problème-rivière » dans un sens opposé à la lecture hydromorphologique du cours d'eau.

*« Les événements des fois nous servent des fois nous desservent. Paradoxalement, les gros événements qu'il y a eu sur les Pyrénées en 2013, tout le monde au niveau technique se disait « ah, ça va enfin encren le discours qu'on porte depuis dix ans ». Et c'est tout le contraire qui s'est passé. Mais là aussi, ce sont les politiques qui ont fait tourner le truc à contresens de ce que eux-mêmes portent en partie. (...) Et peut être qu'on rattrapera jamais le coup sur ces territoires là. Ils sont encrés maintenant dans la protection contre les risques, on leur a donné raison la dessus, sans intégrer l'aspect milieu. On a privilégié clairement un aspect contre l'autre, on les a opposé plutôt que les lier. Et je vois pas comment on pourrait revenir en arrière. Le problème c'est que ça sert de vitrine pour d'autres qui étaient dans le doute et qui disent « vous voyez on avait raison, il faut nous protéger » et la protection passe avant les petits oiseaux, les arbres etc. »*

Les événements tels que les crues permettent néanmoins une progression de la connaissance du cours d'eau et de ses dynamiques. Cependant, cette évolution constitue une modification, plus ou moins sensible, des données sur lesquelles reposent la gestion des cours d'eau. Il en résulte que l'évolution, permanente, de la compréhension du fonctionnement du cours d'eau, qui est susceptible en outre de remettre profondément en question les connaissances acquises jusqu'alors, peut engendrer la démobilité des acteurs qui peuvent comprendre avec difficulté le caractère mouvant des données du problème.

Enfin, la gestion des cours d'eau est animée localement par des élus, qui sont soumis à temps régulier à la « remise en jeu » de leurs mandats. Le renouvellement des membres d'un conseil syndical peut ainsi entraîner la remise en question des efforts de sensibilisation consentis avec une précédente équipe, justifiant là encore de poursuivre l'enrôlement de manière permanente.

*« Il y a tout le travail de sensibilisation des élus, et des acteurs locaux, et des techniciens, sur lequel je sais que l'agence a fait des efforts mais le problème c'est qu'il faut le renouveler régulièrement parce que les personnes bougent. Que ce soient les élus ou les techniciens. Il est très important de pouvoir le renouveler »*

La mise en place d'un dispositif incitatif induit la volonté d'engager les acteurs dans le sens des objectifs portés par l'AEAG. La capacité du dispositif à déployer ses effets semble néanmoins conditionnée par les circonstances dans lesquelles les aides sont reçues sur le territoire. Ainsi, au delà des critères fondés directement sur les objectifs du dispositif en terme de contenu de la programmation, il est possible de s'interroger sur des modalités d'attribution des aides fondées sur des aspects plus structurels, associés aux bénéficiaires des aides. La sélectivité ainsi définie peut alors être envisagée comme un facteur d'incitation des maîtres d'ouvrage à engager des évolutions structurelles pouvant faciliter la modification des pratiques de gestion.

### 1. La composition de l'auto-financement des MO

L'approche hydromorphologique suppose *a priori* l'intégration de la logique de gestion à l'échelle de bassin versant, traduisant le fait que le cours d'eau doit être analysé de manière globale.

*« Il faut avoir une échelle cohérente de gestion : le bassin versant. Il faut marquer dans les faits que l'unité cohérente de gestion elle correspond à l'hydromorphologie ».*

La logique de bassin versant implique ainsi l'idée de la solidarité « amont-aval ». Dans ces conditions, la gestion du cours d'eau étant conçue de manière globale, les opérations réalisées en tout lieu du bassin versant correspondent aux « besoins » du cours d'eau envisagé dans sa totalité. La logique de bassin versant semble être la consécration de l'interdépendance des territoires liés par le cours d'eau.

La construction de l'auto-financement du maître d'ouvrage correspond aux modalités de participation de ses adhérents aux dépenses d'investissement réalisées par le syndicat. Cette construction peut consister en une solidarité totale entre les différentes collectivités, chacune versant chaque année une cotisation en fonction d'une clé de répartition déterminée par le conseil syndical (longueur de berge, périmètre du bassin versant couvert par la commune, etc), le syndicat disposant ainsi d'une enveloppe lui permettant de répartir les travaux sur le territoire en fonction des besoins identifiés. D'autres syndicats peuvent mettre en œuvre un principe de participation « au coup par coup », chaque commune ne réglant que la part de travaux réalisés sur son territoire.

Il semble que la logique de solidarité financière consacre l'intégration par les acteurs composant le syndicat de l'interdépendance des différents territoires présents sur un même bassin versant. Ainsi, la logique n'est pas celle du « rendement » immédiat, lié à la réalisation de travaux sur son territoire, mais celle du bénéfice collectif de la gestion du cours d'eau, pris dans sa globalité et non pas « portion par portion ». Ce système semble, en outre, offrir au syndicat une plus grande souplesse de gestion, en lui permettant une plus grande maîtrise des travaux réalisés, dépendant moins des *desiderata* de chaque commune adhérente, et une plus grande réactivité en cas d'événements de crises nécessitant de réagir rapidement.

Ainsi, dans le cadre d'une démarche tendant à la compréhension du fonctionnement globale des cours d'eau à l'échelle du bassin versant, il semble que la logique de solidarité financière soit le corollaire économique de la logique de bassin versant, base essentielle de la mise en œuvre d'une approche hydromorphologique de la gestion des cours d'eau.

Les modalités, fixées dans les statuts, de participation des communes au budget du syndicat paraissent ainsi pouvoir être un angle d'évaluation de l'intégration par la structure des logiques de gestion promue par l'AEAG. Il est ainsi possible d'envisager de faire de la solidarité financière au sein des structures gestionnaires un critère de sélectivité des aides dispensées par l'AEAG.

La part d'autofinancement des maîtres d'ouvrage doit également être raisonnée sur la base des perspectives de financement portées par la réforme GEMAPI avec la possibilité, facultative, de mettre en place une taxe. Sur ce point, l'opposition entre les territoires ruraux et urbains est régulièrement mobilisée pour contester le bien-fondé de cet impôt. En effet, les territoires objet de l'étude sont faiblement peuplés au regard de leur surface. Dans ces conditions, la taxe dont l'assise repose sur le nombre d'habitants par foyers, est considérée comme insuffisante pour financer l'action des syndicats par opposition à des territoires urbains, densément peuplés, qui pourront se constituer un budget confortable.

*« Nous ici sur 800km<sup>2</sup> on est 18 000. A Toulouse sur 800km<sup>2</sup> ils sont combien ? Donc en fait nous on va se retrouver avec 18 000 x 40, donc quelques milliers d'euros, et il y en a ils vont dépasser le million. Donc on va pas du tout avoir les mêmes rentrées d'argent alors que c'est pas parce qu'on est à Toulouse que le risque est plus important par exemple en termes d'inondation. »*

En outre, la mise en place d'un impôt relatif à la gestion de la rivière traduit la mise en visibilité d'un problème collectif. Cette taxe opère ainsi un lien direct entre les contribuables et le problème-rivière, la taxation devenant ainsi le « *mode de paiement de la dette sociale* »<sup>19</sup>. Cependant, la « *taxe GEMAPI* » semble plutôt envisagée par les acteurs en tant que « *qu'impôt-échange* » et appréhendée comme le prix payé par le contribuable pour la sécurité et les services que lui apporte la puissance publique. Le choix du terme « *taxe* » (renvoyant à la notion de « *service rendu* ») par le législateur pour qualifier un prélèvement relevant plutôt de la définition de l'impôt n'est d'ailleurs pas neutre à cet égard. Selon cette perspective d'impôt-échange, la responsabilité publique se trouve ainsi plus directement mise en jeu, contrainte par la mobilisation de cet impôt à assurer un « *service* » à la collectivité. Dans un domaine tel que celui de la gestion de la rivière, objet imprévisible d'une politique publique fluctuante, les collectivités peuvent être réticentes à assumer cette responsabilité pourtant rendue visible et palpable par la mise en place de la « *taxe GEMAPI* ». Ces éléments semblent pouvoir constituer des freins à la mise en place de cette taxe dès lors que, nous l'avons dit, celle-ci demeure facultative.

*« Après si mise en place de la taxe, ça veut dire qu'il y a des sous, et si dégâts derrière, est-ce que ça veut dire que le syndicat il a pas utilisé à bon escient l'argent ? Parce que les riverains ils vont le voir comme ça. Je paie 40 euros par an par personne dans mon foyer pour ça, n'empêche que là il y a eu une inondation, il y a encore eu des dégâts. Donc on a payé, la collectivité n'a rien fait. »*

## **2. Le niveau de structuration technique**

---

<sup>19</sup> Audrey Rosa, *Solidarité et impôt : recherche sur les fondements de l'impôt moderne*, Paris, Dalloz, « *Thèmes et commentaires* », 2014, 650p

L'agence de l'eau a depuis de nombreuses années engagés les structures de gestion des cours d'eau à se doter de compétences techniques, à travers la création de postes de technicien de rivière. L'existence d'un poste de technicien de rivière est d'ailleurs l'un des critères d'attribution des aides en matière de gestion des cours d'eau.

*« C'est la CATER et l'AEAG qui ont motivé les structures de l'époque, des syndicats intercommunaux, de se doter d'un technicien de rivière pour pouvoir bénéficier de subventions conséquentes pour mener des actions de restauration de la ripisylve plutôt que d'intervenir de manière curative après chaque grosse crue (...) Ils ont réussi à sensibiliser les élus, à faire plutôt du préventif que du curatif avec l'obligation d'avoir un technicien de rivière pour bénéficier des subventions. »*

Il semble fréquent qu'un technicien rivière répartisse son temps de travail entre plusieurs structures gestionnaires. Il apparaît en effet que les gestionnaires de cours d'eau disposent de moyens financiers parfois faibles et que les efforts fournis pour financer l'emploi d'un technicien de rivière peut être lourd.

Néanmoins, le changement des pratiques de gestion auquel l'AEAG essaie d'inciter les maîtres d'ouvrage semble nécessiter une forte implication des structures. En effet, la modification des méthodes de gestion semble induire un travail important de réflexion autour des cours d'eau, de sensibilisation des populations, d'explication des travaux engagés et de mise en évidence des difficultés inhérentes aux anciennes méthodes de gestion. Ce travail est pour une large part dévolu au technicien de rivière en poste sur la structure gestionnaire. La connaissance fine, par le technicien, du territoire dont il a la charge semble être une condition de la capacité du syndicat à agir efficacement.

*« D'où l'importance d'avoir un ou des techniciens de rivières encrés sur le territoire. Mais pas seulement d'un point de vue technique, aussi d'un point de vue humain. Autrement, s'il y connaît rien sur les besoins des personnes, sans le vouloir il va faire des bêtises qui vont faire qu'en face ça va mal réagir. Donc le technicien il est quand même dans une situation délicate parce qu'il doit comprendre la loi, il doit comprendre la positions de l'AEAG, de l'Etat, des élus, et la position et les besoins de tous les acteurs qu'il a en face de lui, que ce soit un producteur d'hydroélectricité, un pisciculteur, un agriculteur, un éleveur, etc. On lui en demande beaucoup. Et en volume de travail aussi, parce que c'est des territoires vastes pour une personne. Souvent il aurait besoin d'être en doublon. »*

L'évolution des méthodes de gestion semble devoir en outre se dessiner dès la réalisation des études préalables au PPG, l'implication du technicien de rivière à ce stade apparaissant particulièrement importante même lorsque la réalisation de l'étude est confiée à un prestataire. En effet, il paraît capital que le technicien soit en mesure de suivre au plus près la réalisation de l'étude, à la fois pour communiquer sa connaissance fine du territoire mais également pour permettre au salarié du syndicat une plus grande appropriation des résultats de l'étude une fois celle-ci achevée. Il sera alors mieux capable de porter ces résultats, aussi bien devant les élus de la structure que face aux riverains. L'implication des techniciens de rivière dans la constitution du programme semble ainsi pouvoir être un gage de progression des objectifs portés par la structure gestionnaire.

Au contraire, une structuration technique insuffisante en terme de ressources humaines semble obérer la capacité du syndicat à évoluer vers de nouvelles méthodes de gestion, le poste de

technicien de rivière étant entièrement consacré à la gestion courante, sans temps disponible pour s'impliquer intensément dans l'évolution d'un programme de gestion.

Il semble ainsi se dessiner une corrélation entre le niveau d'ambition du syndicat en termes de gestion et le niveau des moyens alloués aux ressources humaines, ce dernier pouvant ainsi constituer un moyen d'évaluation de la capacité d'une structure à évoluer dans le sens des attentes de l'AEAG. Une structure trop faiblement dotée du point de vue du temps de travail du technicien rivière pourra être dans l'incapacité concrète de réviser ses modes de fonctionnement.

Dans ces conditions, le niveau de structuration technique semble pouvoir constituer un point d'attention particulière pour l'AEAG, dès lors notamment que les modalités actuelles de la bonification du taux de l'aide repose sur la capacité « *des objectifs et des moyens des programmes pluriannuel de gestion sont susceptibles de contribuer à l'amélioration du bon état écologique ou de la biodiversité des masses d'eau* » (cf annexes). Une faiblesse de structuration pourrait en effet s'analyser comme une mise en œuvre de moyens insuffisants.

### **3. L'évolution statutaire des structures gestionnaires**

Les syndicats existants sont *a priori* mobilisés pour répondre au « problème-rivière ». Toutefois, leur mobilisation s'est historiquement construite autour du paradigme hydraulique. On assiste donc à une modification du problème public à gérer (passage d'un problème hydraulique à un problème hydromorphologique) sans évolution dans la désignation des institutions chargées de le traiter. La difficulté résulte ainsi du changement de paradigme à l'intérieur d'un cadre institutionnel qui demeure inchangé (mêmes acteurs, même cadre juridique).

Les travaux de Baumgartner et Jones enseignent sur le fait que « *L'image des problèmes sociaux est déterminante pour la désignation des institutions qui sont appelées à le traiter. Un changement de la première a un effet sur la seconde. Mais conjointement, une transformation institutionnelle crée une ouverture qui produit et ou renforce une requalification du problème* »<sup>20</sup>

L'ensemble des territoires étudiés ont été créé il y a une trentaine d'années au moins, à la suite d'épisodes de crue, en vue de répondre à une problématique-rivière posée en terme strictement hydraulique. Les statuts des structures peuvent encore aujourd'hui refléter cette origine. Cette genèse reste parfois présente dans le descriptif des missions assignées au syndicat, ou dans son appellation elle même (SIAH : syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique).

« *je pense que le syndicat s'est pas créé sur les bases de thèmes de ce genre là* »

La légitimité de ces maîtres d'ouvrage, créés autour de problématiques strictement hydrauliques, à intervenir en matière d'hydromorphologie semble incertaine. Il est possible de faire l'hypothèse de la difficulté rencontrée par les structures gestionnaires de cours d'eau de requalifier le « problème-rivière » selon un nouveau paradigme sans transformation institutionnelle pour accompagner et légitimer cette requalification<sup>21</sup>.

---

20 Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, op cit, p81

*« Il y avait une sensibilisation à faire puisqu'on avait des syndicats à vocation hydraulique qu'il fallait transformer en syndicat de rivière, donc des actions à l'opposé pratiquement de leurs pratiques. On les a transformé, leur statut, leurs clés de répartition parce que parfois c'était un peu incohérent. »*

Une refonte des statuts pourraient au contraire constituer la fenêtre d'opportunité pour requalifier la gestion des cours d'eau selon un nouveau paradigme. En tout état de cause, cela pourrait clarifier les relations entretenues par les structures gestionnaires avec leurs cours d'eau.

*« Là je pense que le syndicat (...) il a vraiment besoin d'un dépoussiérage au niveau des statuts, des missions, du fonctionnement. C'est resté un peu vieillot, et même juridiquement parlant, c'est pas assez développé. Comme on est dans une période un peu procédurière, on a des bases un peu fragiles niveau statut. »*

---

21 Il doit être relevé que la difficulté d'appréhender ce changement de paradigme apparaît également particulièrement prégnante au sein d'une institution telle que le conseil général, dont les politiques ont, depuis les années 1970, accompagné le développement de l'agriculture selon des logiques d'irrigation et de remembrement.

## CONCLUSION

Nous avons vu que l'incitation mise en œuvre par l'AEAG est fondue dans un système complexe de variables multiples, dont elle est elle-même une des composantes.

Les situations des territoires visés par le dispositif étant très diverses, la gestion à laquelle l'AEAG engage les maîtres d'ouvrage par l'intermédiaire de ce dispositif ne peut faire l'objet d'aucune définition « pratique » a priori. Seul le territoire est capable de définir ce à quoi correspond la « gestion hydromorphologique » de ses cours d'eau.

Cette circonstance met en évidence la difficulté de promouvoir un dispositif dont aucun contenu concret ne peut jamais être médiatisé à l'échelle d'action de l'AEAG. Dans ces conditions, le risque d'incompréhension de l'objet de l'incitation semble accru, d'autant que les représentations associées à l'hydromorphologie montre une tentation forte de s'appuyer sur des « recettes » pour tenter de traduire les attentes portées par l'AEAG, ignorant dès lors la notion de compréhension au cas par cas des dynamiques du cours d'eau.

De manière plus large, cette absence de définition uniforme de « ce que devrait être » le cours d'eau caractérise la difficulté de voir se dessiner un « problème-rivière » auquel l'hydromorphologie viendrait apporter ses solutions. En effet, dans ce contexte, la gestion des cours d'eau basée sur la meilleure compréhension du fonctionnement du cours d'eau peine à affronter la double concurrence à laquelle elle est confrontée : celle qui sévit entre différentes politiques publiques pour se tailler une aire de visibilité, et la concurrence interne à la politique de gestion des cours d'eau, entre les différentes solutions de gestion susceptibles d'être adoptée

Le dispositif repose en outre sur une mise en œuvre qui traduit et renforce la variabilité de ses contours, en faisant apparaître une pratique du mécanisme incitatif ne correspondant pas nécessairement aux intentions initiales et qui engendre des effets inattendus.

Enfin le dispositif se confronte à la variabilité des territoires du bassin Adour Garonne, dont les cadres de structuration géographique, budgétaire ou encore technique sont autant de dimensions susceptibles d'influencer la capacité de l'incitation à atteindre son objectif de mobilisation des acteurs du territoires.

L'outil incitatif semble néanmoins pouvoir constituer un facteur d'accroissement de l'engagement du maître d'ouvrage dans la politique de gestion promue par l'AEAG. Toutefois, cette mobilisation des acteurs ne peut être considérée comme le résultat d'un seul facteur, mais bien plus comme le résultat de l'interconnexion des variables créant, à un moment donné, une « fenêtre d'opportunité » de développement de nouvelles méthodes de gestion, lorsque se rencontrent la compréhension des dynamiques du cours d'eau, un niveau adéquate de structuration du territoire et la capacité de celui-ci à faire émerger des financements relatifs à la question des cours d'eau. C'est l'étude de cette rencontre qui permet d'observer, au cas par cas, le rôle du dispositif incitatif dans l'engagement d'une dynamique de révision des programmes pluriannuels de gestion.



## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages

Berger Corinne et Roques Jean-Luc, *L'eau comme fait social. Transparence et opacité dans la gestion locale de l'eau*, Paris, L'Harmattan, « Sociologies et environnement », 2006, 185 p.

Boutelet Marguerite, Lareceneux André et Barczak Aleksandra (dir.), *Gouvernance de l'eau. Intercommunalité et recomposition des territoires*, Dijon, Editions Universitaires de Dijon, « Société », 2010, 258 p.

Brun Alexandre et Lassere Frédéric (dir.), *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Presse universitaire du Québec, « Géographie contemporaine », 2011, 210 p.

Lascombes Pierre et Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, « Collection universitaire de poche », 2007, 127 p.

Lascombes Pierre, *Action publique et environnement*, Paris, PUF, « Que sais-je », 2012

### Articles

Callon Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 1986, n°36, pp.170-208.

Cefaï Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 1996, Volume 14, n°75, p43-66

Le Bourhis Jean-Pierre, « Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. » Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni, *Revue internationale de politique comparée*, 2003/2 Vol. 10, p. 161-175. DOI : 10.3917/ripc.102.0161

Trompette Pascale et Vinck Dominique, « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2009/1 Vol. 3, n° 1, p. 5-27.

Trompette Pascale et Vinck Dominique, « Retour sur la notion d'objet-frontière (2) » Fécondité de la notion dans l'analyse écologique des objets innovants, *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2010/1 Vol 4, n° 1, p. 11-15

**PRINCIPAUX DOCUMENTS DE LA POLITIQUE RIVIERE**

**SDAGE** : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux =>document de planification / obligatoire (DCE)/ déclinaison par district hydrographique (regroupant plusieurs bassins hydrographiques) des objectifs de la DCE => échelle « hydrographico-administrative »

**SAGE** : schéma d'aménagement et de gestion des eaux => document de planification / facultatif (dépendant d'une volonté politique locale)/ déclinaison plus « locale » des objectifs du SDAGE, sur une surface d'environ 2000/3000km<sup>2</sup> => échelle hydrographique pertinente / Pilotage par la CLE (commission locale de l'eau)

**Contrat de rivière** : document de programmation / facultatif (dépendant d'une volonté politique locale) : déclinaison d'un programme de travaux, sur une superficie équivalente à celle du SAGE => échelle hydrographique pertinente. Vision exhaustive et transversale. Pilotage par le comité de rivière

**Contrat territorial** : document de programmation / facultatif (dépendant d'une volonté politique locale) sur une échelle hydro pertinente / contenu limité aux enjeux forts du territoire (non exhaustif)

**PAOT** : plan d'actions opérationnel territorialisé => document de programmation / échelle départementale / rédaction obligatoire pour tous les départements

**PAPI** : programmes d'actions de prévention contre les inondations => document de programmation / facultatif (dépendant d'une volonté politique locale) sur une échelle hydrographique pertinente / contenu limité aux problématiques de prévention inondation

**Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**

Annexe V

1. Etat des eaux de surface

(...)

1.2. Définitions normatives des classifications de l'état écologique

(...)

1.2.1. Définitions normatives des états écologiques "très bon", "bon" et "moyen" en ce qui concerne les rivières

(...)

***Éléments de qualité hydromorphologique***

| <b>Élément</b>            | <b>Très bon état</b>  | <b>Bon état</b>  | <b>État moyen</b>  |
|---------------------------|---|--|--|
| Régime hydrologique       | La quantité et la dynamique du débit, et la connexion résultante aux eaux souterraines, correspondent totalement ou presque totalement aux conditions non perturbées.   | Conditions permettant d'atteindre les valeurs indiquées ci-dessus pour les éléments de qualité biologique. | Conditions permettant d'atteindre les valeurs indiquées ci-dessus pour les éléments de qualité biologique. |
| Continuité de la rivière  | La continuité de la rivière n'est pas perturbée par des activités anthropogéniques et permet une migration non perturbée des organismes aquatiques et le transport de sédiments.  | Conditions permettant d'atteindre les valeurs indiquées ci-dessus pour les éléments de qualité biologique. | Conditions permettant d'atteindre les valeurs indiquées ci-dessus pour les éléments de qualité biologique. |
| Conditions morphologiques | Les types de chenaux, les variations de largeur et de profondeur, la vitesse d'écoulement, l'état du substrat et tant la structure que l'état des rives correspondent totalement ou presque totalement aux conditions non perturbées. | Conditions permettant d'atteindre les valeurs indiquées ci-dessus pour les éléments de qualité biologique. | Conditions permettant d'atteindre les valeurs indiquées ci-dessus pour les éléments de qualité biologique. |

**RECAPITULATIF EVOLUTION DES MODALITES ET CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES AIDES**

**GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES (ligne 24)**

| Nature des opérations éligibles  | 9 <sup>ème</sup> programme 2007-2012 | Révision programme 2010-2012  | 9 <sup>ème</sup> 10 <sup>ème</sup> programme 2013-2018  |
|--|--------------------------------------|---|---|
| (...)  |                                      |   |   |
| Actions prévues dans un programme pluriannuel de gestion de cours d'eau (PPG)  |                                      |   |   |
| Missions de technicien de rivière pour l'élaboration et la mise en œuvre du PPG.   | 50% Subv                             | 50% Subv  | 60% Subv  |
| <p>Intervention sur la végétation et les berges:<br/>Gestion ripisylve, enlèvement sélectif d'embâcles, suppression des dépôts sauvages et laisses de crues.</p> <p>Restauration ripisylve, plantations, régulation des espèces indésirables.</p> <p>Petits aménagements en vue de la diversification des faciès d'écoulement, du ralentissement des écoulements dans l'espace rivière, de la restauration d'annexe fluviale, amélioration de la continuité longitudinale des petits ouvrages.</p> <p>Suppression d'aménagements de protection des berges, digues, buses..</p> | 50% Subv                             | 35% Subv<br>50% Subv si les objectifs du PPG révisé sont susceptibles de restaurer (ou de maintenir) le bon état écologique des ME. | Taux de base<br>30% Subv<br><br>Taux bonifié si les objectifs et moyens du PPG sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'état écologique ou de la biodiversité des ME :<br>60% Subv |
| <b>Veille foncière</b>   | NA                                   | NA  | 80 % Subv (cf. délib générale)  |
| <b>Maîtrise foncière et d'usage :</b><br>actions, d'animation foncière, acquisition, frais associés<br>frais liés mise en place de servitudes, baux  | 50% Subv                             | 80% Subv  | 80% Subv  |
| <b>Maîtrise foncière, études préalables, assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre pour des investissements</b>  | NC                                   | NC  | Taux identique au taux d'aide accordé à l'investissement correspondant  |

**LISTE DES 87 MAITRES D'OUVRAGE**

|           | <b>PRESSION</b>   | <b>RISQUE</b>   | <b>ATYPIQUE</b>  |
|-----------|---|---|--|
| <b>P1</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Canton de Tournay</li> <li>• Communauté de Communes du Haut Périgord</li> <li>• Communauté de Communes du Haut-Pays Marchois</li> <li>• Syndicat Mixte du Haut et Moyen Adour</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté d'agglomération Bassin Brive</li> <li>• Communauté de Communes Adour Rustan Arros</li> <li>• Communauté de Communes du Canton de Tournay</li> <li>• Communauté de Communes du Haut Périgord</li> <li>• Fed. Synd. Aménagement Save Pour Contrat Rivière Save &amp; Affluents</li> <li>• Syndicat Mixte de Rivières du Marensin et du Born</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes des Pays Civraisien et Charlois (<i>Plus de 4/5ème du Linéaire À Risque</i>)</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Seudre et de Ses Affluents (<i>Pressions Fortes/Grand Linéaire</i>)</li> </ul>  |
| <b>P2</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• S.I. Ass. des Cours D'eau des Cantons de Montcuq Et Castelnau-Montratier</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Lizonne</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin des Barguelonne et du Lendou</li> <li>• S.I.A.H.P. du Bassin de la Tardoire</li> <li>• S.M. Gestion Adour et de ses Affluents</li> <li>• Syndicat d'aménagement des Bassins de la Douze et du Midour</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin de la Boutonne</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin de la Gimone</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Terroir de Grisolles et Villebrumier</li> <li>• S.I. Ass. des Cours d'eau des Cantons de Montcuq et Castelnau-Montratier</li> <li>• S.I. d'aménagement de la Vallée de la Sere et de ses Affluents</li> <li>• S.I. Hydraulique de la Save et de la Gesse</li> <li>• S.I. pour Aménagement Gelise Izaute</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Charraud</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin des Barguelonne et du lendou</li> <li>• S.I.A.H.P. du Bassin de la Tardoire</li> <li>• S.M. Gestion Adour et de ses Affluents</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant du Viaur</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• S.I.A.H. Bassin de l'Auge</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Charraud</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin du Bandiat</li> <li>• S.M. du Bassin de la Rance et du Cele</li> <li>• SM Bassin Lot Amont Bassin Dourdou Conques</li> <li>• Syndicat de la Vallée du Rance</li> <li>• Syndicat Mixte de la Vallée de la Diege</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant du Viaur</li> <li>• Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne</li> </ul> |
| <b>P3</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• S.I.A.H. de la Haute Vallée de l'Aveyron</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Boeme</li> <li>• Syndicat Mixte Couserans Service Public</li> <li>• Syndicat Mixte de Rivière Cerou Vere</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin de l'Agout</li> <li>• Syndicat Mixte Tescou Tescounet</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• S.I.A.H. de la Haute Vallée de l'Aveyron</li> <li>• S.M. de l'Echez et de ses Canaux</li> <li>• Syndicat Mixte de Rivière Cerou Vere</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin de l'Agout</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant de l'Hers</li> <li>• Syndicat Mixte Tescou Tescounet</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté d'agglomération du Grand Rodez</li> <li>• Communauté d'agglomération du SICOVAL</li> </ul>   |

|                  |   |   |  |
|------------------|---|---|--|
| <p><b>P4</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Quercy Caussadais</li> <li>• S.I. de la Lomagne</li> <li>• S.I. de la Vallée du Dadou</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Bonnieure</li> <li>• S.I.V.O.M. du Courbet</li> <li>• SITAF du Canton Castillon la Bataille</li> <li>• Syndicat Intercommunal d'aménagement du Crieu</li> <li>• Syndicat Intercommunal de Gestion et de Valorisation de la Save Gersoise</li> <li>• Syndicat Mixte de Gestion de la Rivière Arize</li> <li>• Syndicat Mixte de Gestion de la Save Aval</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Pays de Serres</li> <li>• Communauté de Communes du Quercy Caussadais</li> <li>• S.I. de la Lomagne</li> <li>• S.I. de la Vallée du Dadou</li> <li>• S.I.A. Vallée de l'Auloue</li> <li>• S.I.V.O.M. du Courbet</li> <li>• S.M.A.H.P. du Bassin de la Charente Non Domaniale</li> <li>• SITAF du Canton Castillon la Bataille</li> <li>• Synd. Mixte Entretien et Aménagement Sousson Cedon et Baïses</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Castillonais</li> <li>• Communauté de Communes Val d'Azun</li> </ul>  |
| <p><b>P5</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes de Bugeat Sornac</li> <li>• Communauté de Communes des Gorges de la Haute Dordogne</li> <li>• Communauté de Communes des Trois Vallées</li> <li>• S.I.A. du Bassin Versant de la Saye du Galostre et du lary</li> <li>• S.I.A.H. des Vallées de la Sorgue et du Dourdou</li> <li>• S.I.V.U. du Bas Canton de Ste Foy la Grande</li> <li>• Syndicat Mixte de l'Ouhabia</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Nive</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant du Ciron</li> <li>• Syndicat Mixte Eaux et Rivières de l'entre deux Mers</li> <li>• Syndicat Mixte Erreka Berriak</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes de Bugeat Sornac</li> <li>• Communauté de Communes des Gorges de la Haute Dordogne</li> <li>• Communauté de Communes des Trois Vallées</li> <li>• S.I.A.H. des Vallées de la Sorgue et du Dourdou</li> <li>• SIGOM</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Nive</li> <li>• Syndicat Mixte du Bassin Versant du Ciron</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Canton de Lembeye-Vic-Bilh (Pressions Fortes/Petit Linéaire)</li> <li>• Syndicat Mixte Pour l'aménagement Pays Albret - Porte Gascogne (Pressions Fortes/Grand Linéaire)</li> </ul>   |
| <p><b>P6</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Département de la Charente</li> <li>• Département de Lot-Et-Garonne</li> <li>• S.I.E.A.H. du Bassin du Son-Sonnette</li> <li>• SM du Bassin Versant de la Midouze</li> <li>• Synd. Mixte Pour l'aménagement de la Vallée du Lot</li> <li>• Syndicat d'assainissement de la Vallée de la Ledé</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de Communes du Bassin Decazeville-Aubin</li> <li>• Département de la Charente</li> <li>• Département de Lot-Et-Garonne</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin Aume-Couture</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin de la Dronne</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin Versant du Ne</li> <li>• S.I.E.A.H. du Bassin du Son-Sonnette</li> <li>• SM du Bassin Versant de la Midouze</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Synd. Mixte d'aménagement des Rivières Haute Ariège Vicdessos Pays de Foix (Moins de la 1/2 du Linéaire À Risque)</li> <li>• Communauté de Communes de Millau Grands Causses</li> <li>• Communauté de Communes du Bassin Decazeville-Aubin</li> <li>• S.I.A.H. du Bassin Versant du Ne</li> <li>• Syndicat Mixte des 3 Bassins</li> </ul> |

|  |   |  |                     |
|--|---|--|---------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Syndicat Intercommunal D'assainissement des Vallées du Tolzac</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• SMER des Berges du Bassin Versant des deux Seoune</li> <li>• Synd. Mixte Pour l'aménagement de la Vallée du Lot</li> <li>• Syndicat d'assainissement de la Vallée de la Lede</li> <li>• Syndicat Mixte des 3 Bassins</li> <li>• Syndicat Mixte des Trois Vallées</li> </ul> | (Pressions faibles) |
|--|---|--|---------------------|

En rouge : MO « redondants », présents à la fois sur le profil pression et sur le profil risque

En vert : MO « redondants », atypique sur le profil pression mais pas sur le profil risque

Exemple de grille d'entretien :

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| 1 | Structuration de la compétence rivière/milieux aquatiques/BV |  | Pouvez-vous vous présenter ?  |
|   |  |  | Pouvez-vous me présenter brièvement le fonctionnement du syndicat ? Comment est-il organisé ? Quelles sont ses missions ?   |
|   |  |  | Pouvez-vous me décrire le rôle du syndicat par rapport à la gestion des milieux aquatiques ?  |
|   |  |  | Comment le syndicat intègre-t-il des aspects de la gestion des milieux aquatiques tels que continuité écologique ou les zones humides ?   |
|   |  |  | Quels sont les moyens (technique/financiers/humains) du syndicat pour accomplir ses missions en matière de gestion des milieux aquatiques ?   |
| 2 | Enjeux locaux  |  | Selon vous, quels sont les atouts du territoire du syndicat Sorgue Dourdou ?  |
|   |  |  | Selon vous, quels sont les obstacles ou difficultés relatifs à la gestion des CE sur le territoire du syndicat Sorgue Dourdou ?   |
|   |  |  | Selon vous, pour quels sont les principaux usages des CE sur le territoire du syndicat Sorgue Dourdou ?   |
| 3 | Action sur la rivière  |  | Le projet de travaux le plus récent du syndicat consistait en une opération exceptionnelle de restauration sur deux sites, opération « démonstrative et pédagogique », opération « vitrine ». |
|   |  |  | Que pensez-vous de cette démarche ?   |
|   |  |  | Selon vous, quels sont les objectifs de tels travaux ? Comment ces travaux correspondaient aux enjeux portés par le syndicat ?  |
|   |  |  | Selon vous, quelles pourraient être les interventions à réaliser sur la rivière à l'avenir ?  |
|   |  |  | Comment le syndicat mène-t-il une réflexion sur les projets de travaux à réaliser sur les CE ?  |
| 4 | Hydromorpho  |  | Dans le sillage de la DCE de 2000, l'agence de l'eau promeut une approche hydromorphologique des cours d'eau, favorisant la « restauration des fonctionnalités « naturelles »                 |
|   |  |  | Que pensez-vous de cette approche ?   |
|   |  |  | Selon vous, comment cela répond aux enjeux portés par le syndicat ?   |
|   |  |  | Quels peuvent être les outils pour aider à la mise en place de cette approche ?   |
| 5 | Financements   |  | Les derniers travaux réalisés par le syndicat (en 2012) ont été financés selon la répartition : AEAG 50%, CG 10%, CR 10%.   |
|   |  |  | Que pensez-vous de cette répartition ? Comment traduit-elle le poids/le rôle des différents financeurs dans la gestion des milieux aquatiques ?   |
|   |  |  | Selon vous, les financements sont-ils difficiles à obtenir ? (conditions, pérennité, source)  |
|   |  |  | AEAG pratique une aide différenciée, de 30 à 60%, selon la nature des travaux réalisés.   |
|   |  |  | Comment pensez-vous que ce financement agit sur le choix des travaux réalisés ?   |
| 6 | Contraintes extérieures / Interdépendance                    |  | Les cours d'eau du territoire du syndicat Sorgue Dourdou ont connu une crue importante en septembre puis novembre dernier.  |
|   |  |  | Quel est l'impact de telles crues sur l'activité du syndicat ?  |
|   |  |  | Comment la crue pourrait influencer la politique du syndicat  |
|   |  |  | Actuellement, une importante réforme de la compétence rivière est en cours, avec l'attribution d'une compétence GEMAPI obligatoire aux communautés de communes.                               |



|   |       |   |
|---|-------|---|
|   |       | Quel impact pourrait selon vous avoir cette restructuration de la compétence rivière sur l'activité du syndicat ?   |
|   |       | Certains CE du territoire du syndicat ont connu une détérioration depuis le dernier SDAGE   |
|   |       | Comment cette évolution impacte la politique de gestion des CE sur ce territoire ?  |
|   |       | Le territoire du syndicat est englobé dans celui du Parc Naturel Régional des Grands Causses  |
|   |       | Comment cette situation impacte le syndicat?  |
|   |       | La très grande majorité des MO alentours ont réalisé ou engagé une révision de leur PPG   |
|   |       | Comment ces différentes démarches peuvent impacter l'activité du syndicat Sorgue Dourdou ?  |
|   |       | Avez-vous connaissance du contenu des projets de gestion de la rivière réalisés sur des territoires voisins du syndicat Sorgue Dourdou? Si oui, certains de ces projets vous paraissent-ils répondre à des enjeux semblables à ceux du syndicat ? |
| 8 | Libre | Souhaitez-vous ajouter quelque chose ?  |