

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

**LES DIFFÉRENTS OUTILS DE GESTION DE L'EAU EN FRANCE
ET LEURS APPLICATIONS POTENTIELLES AU QUÉBEC**

**NICOLAS TREMBLAY
DÉPARTEMENT DE GÉNIE CIVIL
ÉCOLE POLYTECHNIQUE DE MONTRÉAL**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ EN VUE DE L'OBTENTION
DU DIPLÔME DE MAÎTRISE ÈS SCIENCES APPLIQUÉES
(GÉNIE CIVIL)
SEPTEMBRE 1996**



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-26524-2

Canada

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

ÉCOLE POLYTECHNIQUE DE MONTRÉAL

Ce mémoire intitulé :

**LES DIFFÉRENTS OUTILS DE GESTION DE L'EAU EN FRANCE
ET LEURS APPLICATIONS POTENTIELLES AU QUÉBEC**

présenté par : TREMBLAY Nicolas

en vue de l'obtention du diplôme de : Maîtrise ès sciences appliquées

a été dûment accepté par le jury d'examen constitué de :

M. LECLERC Guy, Ph.D., président

M. DELISLE Claude, Ph.D., membre et directeur de recherche

M. KARAZIVAN Kamal, M.Sc.A., membre

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier pour leurs contributions au contenu de ce mémoire :

- le Professeur Claude Delisle, de l'École Polytechnique, pour sa patiente supervision ;
- M. Kamal Karazivan du Ministère des Affaires Municipales, engagé depuis plusieurs années dans toutes les réflexions sur la gestion intégrée des eaux au Québec ;
- Messieurs Pierre Auger et Normand Trempe du Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, pour leurs précieuses informations ;
- la Direction régionale de l'environnement Midi-Pyrénées, et tout spécialement Messieurs Patrice Beaudelin et Jean Grandin, pour l'encadrement exceptionnel dont j'ai pu profiter durant mon stage en France ;
- le Professeur Charles Gachelin, de l'Université des Sciences et Technologies de Lille, qui m'a fait profiter de ses multiples interlocuteurs en France.

Pour leur soutien financier, il me faut aussi remercier :

- le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) ;
- le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) ;
- la Fondation Gustave-Prévost ;
- le Ministère de l'Environnement de la République française.

Finalement, pour son soutien quotidien et inconditionnel, ma reconnaissance et mon affection vont à Laurence Landes.

RÉSUMÉ

Description de la problématique

L'eau est un élément fondamental du développement des sociétés humaines. Des besoins en constante évolution ont conditionné les objectifs et moyens de gestion de cette ressource, menant au développement d'outils techniques, juridiques et institutionnels. La gestion de l'eau peut être :

- sectorielle, fondée sur l'uniformité des règles gouvernant chaque usage ;
- intégrée, fondée sur les interactions entre les différents usages et le milieu.

Nombre de facteurs historiques expliquent que, dans la majorité des pays développés, c'est une gestion sectorielle qui s'est d'abord mise en place. La gestion intégrée, là où elle se pratique, provient d'une dynamique relativement récente.

Le droit de l'eau au Québec consiste en un ensemble de lois et réglementations sectorielles, administrées par une multiplicité de gestionnaires aux niveaux fédéral, provincial et municipal. La multiplicité et l'incohérence des différentes juridictions touchant aux hydrosystèmes ont mené de nombreux intervenants à proposer qu'un mode de gestion intégrée se mette en place au Québec.

La France a entrepris il y a plus de 30 ans de réformer le droit de l'eau de manière à instaurer un mode de gestion intégré (lois de 1964 et 1992, contrats de rivière, etc.). Ces

initiatives importantes marquent une évolution progressive du système de gestion de l'eau en France dans le sens d'une prise en compte des milieux et d'une intégration des compétences au niveau de l'unité hydrologique de base qu'est le bassin versant.

Pour des raisons historiques et culturelles, il est aisé d'effectuer des rapprochements entre la France et le Québec. L'analyse des défis qui ont marqué l'évolution du mode de gestion de l'eau en France est des plus pertinentes.

La recherche effectuée par le candidat s'est orientée en fonction des objectifs des différents partenaires à ce travail :

- .. pour la DIREN - Midi-Pyrénées (Toulouse), l'objectif était de faire une analyse critique des contrats de rivière, afin de contribuer à une meilleure articulation entre contrats de rivière et Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- .. pour le candidat et ses partenaires québécois, l'objectif principal était de faire une analyse des structures et outils de gestion par bassin versant en France, de manière à en tirer des enseignements utiles pour le Québec.

Articulation entre contrats de rivière et SAGE

Un contrat de rivière est un programme d'intervention, généralement d'une durée de cinq ans. Les décideurs politiques, les partenaires financiers, les usagers de l'eau et les maîtres d'ouvrages locaux s'engagent par contrat à réaliser les aménagements nécessaires à la réhabilitation de la rivière. Les contrats de rivière ont pour but de faciliter l'aménagement et l'entretien des cours d'eau en faisant appel à une procédure consensuelle.

Le SAGE, procédure créée par la loi sur l'eau de 1992, est un plan de gestion auquel doivent se soumettre toutes les administrations publiques. Le SAGE est élaboré par une commission locale de l'eau, constituée d'élus locaux, d'usagers et de représentants de l'État. Le SAGE crée, par sa portée légale, un espace politique au sein duquel se prennent des décisions importantes relatives à l'aménagement du territoire.

Les SAGE et contrats de rivière sont deux instruments complémentaires. Cette complémentarité est cependant double. Il s'agit en fait de deux complémentarités :

- une complémentarité géographique, certaines situations se prêtant mieux à une démarche qu'à l'autre ; et
- une complémentarité structurelle, les deux démarches permettant, ensemble, une intervention optimale sur certains périmètres.

Le mémoire offre de nombreuses pistes de réflexion quant aux facteurs pouvant orienter les choix stratégiques :

- SAGE ou contrat ?
- SAGE et contrat, mais comment les coordonner ?

Applications au Québec

Les structures, organismes de gestion et outils d'intervention dont disposent les gestionnaires français ont permis une prise en compte des caractéristiques du milieu et la mise en cohérences des actions de divers intervenants. L'efficacité de ces structures

provient de l'utilisation d'incitatifs économiques, réglementaires et du développement de forums de concertation.

Le mémoire identifie les lignes de force de l'expérience française et propose, pour le Québec, une démarche permettant la mise en place progressive d'un mode de gestion intégré, qui pourrait faire l'objet d'une loi sur l'eau. Les étapes principales sont :

- la division du Québec en unités hydrographiques cohérentes ;
- la création d'organismes de bassin, dont les compétences sont déterminées en fonction des responsabilités, qui évolueront dans le temps ;
- la préparation par ces organismes de schémas directeurs (SDE) ;
- la prise en charge progressive de compétences réglementaires au niveau des bassins versant.

L'outil contractuel peut être utilisé dès maintenant pour développer des forums de concertation permettant d'orienter nombre d'investissements nécessaires liés à l'eau, par exemple :

- Programme d'assainissement des eaux du Québec ;
- réhabilitation des berges du Saguenay ;
- valorisation du Canal Lachine, etc.

Le présent travail de recherche se veut une contribution à la réflexion que mènent actuellement le Gouvernement et ses nombreux partenaires quant à l'implantation d'un nouveau modèle de gestion des eaux au Québec.

ABSTRACT

Background

Water is a fundamental element to the development of human societies. Constantly evolving needs have conditioned the management objectives and methods for this resource, resulting in the development of technical, legal and institutional tools. The management of water can be :

- sectoral, based on the uniformity of rules governing each use ;
- integrated, based on the interactions between the different uses and the environment.

A number of historical factors may explain that, in most developed nations, it is a sectoral mode of management which was initially put in place. Integrated water management, where it is practised, is the result of recent developments.

Water legislation in Québec consists of an intricate grid of sectoral laws and regulations, administered by a number of instances at the federal, provincial and municipal levels. The multiple and incoherent jurisdictions have led a number of actors to propose that an integrated watershed management system be put in place in Québec.

France undertook a reform of water legislation more than 30 years ago, in order to develop an integrated management scheme (laws of 1964, 1992, river contracts, ect.). These important initiatives show a progressive evolution of water management in France,

accounting for the characteristics of the receiving environment and integrating jurisdictions at the watershed level.

For historic and cultural reasons, it is adequate to compare France and Québec. The analysis of challenges which have marked the evolution of water management in France is most pertinent.

The objectives of this research were adapted to the needs of the different partners :

- for the DIREN - Midi-Pyrénées (Toulouse), the goal was to critically review the development of river contracts, in order to contribute to the efficient coordination of river contracts and water management plans (SAGE) ;
- for the candidate and his Québec partners, the goal was to analyze the structures and tools for watershed management in France, and determine potential applications in Québec.

Coordination between river contracts and SAGE

A river contract is a multi-year action plan, generally spanned over five years. Political decision-makers, financial partners, water users and local planning authorities are bound by contract to realize the different interventions required to rehabilitate the river. The objective of river contracts is to facilitate the management of the waterways through a consensual procedure, rather than regulatory control.

A SAGE, as created by the 1992 Water Law, is a management plan to which all public authorities must conform. The SAGE is elaborated by a local water commission, constituted of local elected representatives, water users and representatives of the central government. The SAGE creates, through its legal applicability, a new political level where important decisions are taken regarding land use and planning.

SAGE and river contracts are two complementary planning tools. It is however an ambiguous complementarity, consisting of two components :

- a geographic complementarity, certain situations being best adapted to one situation over the other ; and
- a structural complementarity, the two procedures allowing together an optimal intervention on certain watersheds.

This memoire contains a number of recommendations regarding factors which can influence strategic choices :

- SAGE or river contract ?
- SAGE and river contract, how to coordinate the two ?

Applications in Québec

The organizational structures and management tools available in France have allowed for an increased integration of the characteristics of the receiving environment, and improved coherence between the actions of all actors involved. The efficiency of these structures

comes from the use of economic and regulatory incentives, coupled with the development of concertation forums.

The memoire identifies the strengths of the French experience and proposes, in the context of Québec, a procedure allowing for the progressive set-up of an integrated watershed management system. This procedure could be initiated by a Water Law which would announce the following developments :

- division of the province of Québec in a number of hydrologically coherent units ;
- creation of watershed management organizations, the jurisdictions of which are determined on the basis of their responsibilities, evolving as time goes ;
- preparation by the watershed organizations of watershed development plans ;
- the progressive redistribution of jurisdictions to the watershed level.

River contracts can be used immediately to develop forums of concertation allowing for the efficient orientation of a number of already planned water-related investments, for instance :

- the Québec water treatment programme (PAEQ) ;
- the rehabilitation of the Saguenay riverbanks ;
- the development of the Lachine Canal, etc.

This research project is a contribution to the reflexion undertaken by the Government and its numerous partners for the implementation of a new model for water management in Québec.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	iv
RÉSUMÉ	v
ABSTRACT	ix
LISTE DES TABLEAUX	xviii
LISTE DES FIGURES	xix
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	xx
LISTE DES ANNEXES	xxii
 CHAPITRE I : INTRODUCTION	 1
1.1 La gestion des hydrosystèmes : objectifs et moyens	1
1.2 Le Québec à l'amorce d'un virage important	2
1.3 L'expérience française	3
1.4 Réalisation de la présente recherche	4
1.4.1 Objectifs	4
1.4.2 Méthodologie	4
 CHAPITRE II : LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE	 6
2.1 Historique du droit de l'eau en France	6
2.1.1 L'eau, un bien reconnu comme public depuis le Moyen-Age	6
2.1.2 La Révolution française et le Code Civil	7
2.1.3 La loi du 8 avril 1898, le rôle des communes et du secteur privé	7
2.1.4 La loi de 1964 et la création des agences de l'eau	9
2.1.5 Opérations "Rivière propre" et Contrats de rivière	12
2.1.6 La loi sur l'eau de 1992	13

2.2 La coordination des intervenants dans le domaine de l'eau	17
2.2.1 Au niveau national	17
2.2.2 Au niveau du bassin	19
2.2.3 Aux niveaux de la région et du département	20
2.2.4 Au niveau des communes et des groupements de communes	21
2.2.5 Au niveau de la vallée, de la rivière ou de la baie	22

CHAPITRE III : LES CONTRATS DE RIVIÈRE 25

3.1 Objectifs visés par le programme des contrats de rivière	26
3.2 Instruction et préparation des dossiers	26
3.2.1 Une nouvelle procédure depuis 1994	26
3.2.2 Dossier préalable	28
3.2.3 Dossier définitif	30
3.2.4 Procédure applicable aux contrats s'inscrivant dans un SAGE approuvé	31
3.3 Rôle des intervenants dans un contrat de rivière	31
3.3.1 Maîtrise d'ouvrage	31
3.3.2 Financement	34
3.3.3 Animation et suivi du contrat	36
3.4 Forces et faiblesses des contrats de rivière	37
3.4.1 Bilan des contrats de rivière : MISE - 1989	37
3.4.2 La généralisation des contrats de rivière	41
3.4.3 Une prise en charge de plus en plus locale	42
3.4.4 Des intervenants plus ou moins satisfaits	44
3.4.5 Un suivi insuffisant	46
3.5 Bilan de l'expérience contractuelle	48

CHAPITRE IV : SCHÉMAS (DIRECTEURS) D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX	50
4.1 SDAGE et SAGE : une démarche, mais deux échelles et deux outils	50
4.2 Le développement des SDAGE	51
4.2.1 Procédure d'élaboration	51
4.2.2 Contenu des SDAGE	52
4.2.3 Portée légale des SDAGE	53
4.3 Le développement des SAGE	53
4.3.1 Procédure d'élaboration	54
4.3.2 Etat d'avancement des SAGE	59
4.4 Commentaires et questionnements sur la loi sur l'eau	60
4.4.1 Des acteurs généralement satisfaits	61
4.4.2 Une mise en oeuvre inégale des SAGE	61
4.4.3 Une multiplication des textes de loi et une jurisprudence à établir	63
4.4.4 Du rôle de l'État central dans le nouveau dispositif	66
4.4.5 De l'équilibre milieux-usages	70
4.4.6 Une participation du public encore très ténue	71
 CHAPITRE V : ARTICULATION SAGE - CONTRATS DE RIVIÈRE	 73
5.1 Considérations préliminaires	73
5.1.1 Est-il nécessaire d'implanter des structures de gestion intégrée partout?	73
5.1.2 Comment gérer les initiatives existantes?	75
5.2 Contrat de rivière et SAGE : deux outils complémentaires	76
5.2.1 Des objectifs différents	76
5.2.2 Taille et modes de détermination du périmètre	79

5.2.3 Niveau de contrainte et durabilité des deux procédures	81
5.2.4 De la complémentarité des deux procédures	82
5.3 Si la question se pose : SAGE ou contrat de rivière? Ou les deux?	84
5.3.1 Nature des enjeux	85
5.3.2 Clarté des objectifs	87
5.3.3 Engagement des élus locaux	87
5.3.4 Considérations écologiques et politiques du périmètre ciblé	89
5.4 SAGE et contrat de rivière : lequel avant l'autre	89
5.4.1 Le SAGE comme préalable à un contrat de rivière	89
5.4.2 Le contrat de rivière comme préalable au SAGE	92
5.4.3 Le contrat de rivière et le SAGE simultanément	93
5.4.4 De la précedence chronologique d'une démarche sur l'autre	95
5.5 L'avenir des contrats de rivière	96
5.6 SAGE et opérations contractuelles : pistes de réflexion	98
 CHAPITRE VI : LA GESTION DES EAUX AU QUÉBEC	 101
6.1 Les eaux du Québec méridional	101
6.2 Les intervenants et leur rôle	102
6.2.1 Au niveau provincial : plusieurs usages, plusieurs gestionnaires	103
6.2.2 Au niveau municipal	111
6.2.3 Collaboration fédérale	112
6.3 Bilan de la gestion de l'eau au Québec	113
6.4 Un intérêt croissant pour la gestion intégrée	115
6.4.1 Les expériences québécoises de gestion par bassin versant	115
6.4.2 Les défis à surmonter en matière de gestion intégrée	120
6.4.3 Les atouts dont le Québec dispose	125

CHAPITRE VII : INTÉRÊT DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE POUR LE QUÉBEC	127
7.1 Lignes de force de l'expérience française	127
7.1.1 La gestion intégrée : un grand bouleversement?	127
7.1.2 Une planification fondée sur des objectifs de qualité	128
7.1.3 Le rôle fondamental des puissances publiques	129
7.1.4 Des agences financières de bassin	130
7.1.5 Les contrats de rivière, un outil mobilisateur	131
7.1.6 Des schémas de gestion opposables aux administrations publiques	132
7.2 Applications au Québec	132
7.2.1 Implantation de la gestion intégrée	133
7.2.2 Structure des organismes de bassin	135
7.2.3 Compétences des agences	137
7.2.4 Du besoin de redevances	140
7.2.5 Des outils d'aide à la prise de décision	143
7.2.6 Les schémas d'aménagement des eaux comme outils de planification	146
7.2.7 Des contrats de rivière comme outils d'exécution	148
CHAPITRE VIII : CONCLUSION	152
BIBLIOGRAPHIE	154
ANNEXES	162

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3.1 : Durée des différentes étapes de préparation d'un contrat de rivière	28
Tableau 3.2 : Répartition moyenne des budgets dans un contrat de rivière	35
Tableau 3.3 : Objectifs prioritaires d'un contrat de rivière	45
Tableau 3.4 : Critères proposés pour évaluer le succès d'un contrat de rivière	48
Tableau 4.1 : SDAGE et SAGE, deux échelles, deux outils	51
Tableau 5.1 : Objectifs prioritaires SAGE - contrat de rivière	77
Tableau 5.2 : Enoncés relatifs à l'articulation SAGE - contrat de rivière	83
Tableau 5.3 : Impacts des procédures SAGE et contrat de rivière	85
Tableau 6.1 : Gestion de l'eau au Québec, principale autorité publique responsable	105
Tableau 6.2 : Evolution de la population dont les eaux usées sont traitées par des ouvrages du PAEQ	107

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1 : Les six bassins hydrographiques de France _____ 11

Figure 2.2 : Organigramme des acteurs de l'eau en France _____ 24

Figure 3.1 : Procédure d'instruction des contrats de rivière _____ 27

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAPP :	Association agréée de pêche et de pisciculture
AQTE :	Association québécoise des techniques de l'environnement
BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CEDAG :	Centre d'étude et de développement de l'agriculture et des groupes
CLE :	Commission locale de l'eau
CNA :	Comité national d'agréments des contrats de rivière ou de baie
COBARIC :	Comité de bassin de la rivière Chaudière
CSP :	Conseil supérieur de la pêche
DDAF :	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS :	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DIREN :	Direction régionale de l'environnement
DRIRE :	Direction régionale de l'industrie et de la recherche
EPIDOR :	Établissement public interdépartemental de la Dordogne
INRS-eau :	Institut national de recherche scientifique - eau
LQE :	Loi sur la qualité de l'environnement
MAM :	Ministère des Affaires Municipales
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MEF :	Ministère de l'Environnement et de la Faune
MER :	Ministère de l'Énergie et des Ressources
MF :	Ministère des Forêts
MISE :	Mission d'inspection spécialisée en environnement

MLCP :	Ministère des Loisirs, de la Chasse et de la Pêche
MRC :	Municipalité régionale de comté
NIMBY :	<i>Not In My Back Yard</i> (syndrome "pas dans ma cour")
PAAGF :	Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers
PAEQ :	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PASL :	Plan d'action Saint-Laurent
PDZR :	Programme de développement des zones rurales
SAGE :	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE :	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDE :	Schéma directeur de l'eau
SIG :	Système d'information géographique
SMEAG :	Syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne
UPA :	Union des producteurs agricoles du Québec
UQCN :	Union québécoise pour la conservation de la nature
ZEC :	Zone d'exploitation contrôlée
ZIP :	Zone d'intervention prioritaire

LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Liste des personnes ressources rencontrées dans le cadre de ce travail__162

Annexe II : Questionnaire envoyé à une centaine d'intervenants français
dans le domaine de l'eau en février 1996_____164

Annexe III : Liste d'envoi du questionnaire_____174

Annexe IV : Contrat de rivière des Gorges de l'Aveyron de Laguéprie à
Montricoux_____177

Annexe V : Modalité des aides financières de l'Agence de l'eau
Adour-Garonne pour l'année 1995_____195

Annexe VI : Synthèse du projet de Schéma directeur d'aménagement
et de gestion des eaux (SDAGE) pour le bassin Adour-Garonne_____200

CHAPITRE I

INTRODUCTION

1.1 La gestion des hydrosystèmes : objectifs et moyens

L'eau est un élément fondamental du développement des sociétés humaines. Les objectifs et les moyens de gestion de cette ressource ont évolué en fonction des besoins exprimés. Ils se sont traduits par le développement d'outils techniques, juridiques et institutionnels.

La gestion des hydrosystèmes peut se définir comme :

- *"l'ensemble des politiques et des réalisations, organisées au sein d'un processus de décisions et d'actions, assurant l'évolution d'un milieu porteur de ressources en fonction d'objectifs formalisés ou non". (Hubert, 1995)*

En matière d'objectifs, deux points de vue prévalent. Schématiquement, on peut les distinguer comme suit :

- priorité donnée à la satisfaction des usages (en préservant au mieux le milieu) ;
- priorité donnée à la préservation des milieux (en y adaptant les usages).

De ces objectifs peuvent être issus deux types de gestion :

- une gestion sectorielle, fondée sur l'uniformité des règles gouvernant chaque usage ;
- une gestion intégrée, fondée sur les interactions entre les différents usages et le milieu.

Les différents usages de l'eau ne sont pas tous apparus en même temps, et les préoccupations liées au milieu étaient peu importantes avant le développement des sociétés industrielles. De plus, les divisions politiques se sont effectuées sans prendre en compte les frontières naturelles du milieu hydrique. Ces facteurs historiques expliquent que, dans la majorité des pays développés, c'est une gestion sectorielle qui s'est d'abord mise en place. La gestion intégrée, là où elle se pratique, provient d'une dynamique relativement récente.

1.2 Le Québec à l'amorce d'un virage important

Le droit de l'eau au Québec consiste en un ensemble de lois et réglementations sectorielles, administrées par une multiplicité de gestionnaires aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Depuis plus de vingt ans cependant, des voix se font entendre pour proposer la mise en place d'un système de gestion intégrée des eaux.

Le Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec (MEF) et l'Association Québécoise des techniques de l'environnement (AQTE) invitaient en décembre 1992 et juin 1993 plusieurs experts québécois et étrangers à des tables rondes sur la gestion intégrée de l'eau. Une des principales conclusions de ces rencontres est que la gestion intégrée par bassin versant est le mode de gestion à favoriser pour assurer la pérennité de la ressource et rationaliser son utilisation. En 1994, les mêmes intervenants mettaient sur pied le Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC). Cette expérience pilote a pour but de concevoir et de proposer au Gouvernement du Québec un mode de gestion intégrée des eaux, et de l'expérimenter sur le bassin versant de la rivière Chaudière.

Le présent travail de recherche se veut une contribution à la réflexion que mènent actuellement le Gouvernement et ses nombreux partenaires quant à l'implantation d'un nouveau modèle de gestion des eaux au Québec.

1.3 L'expérience française

La France a entrepris il y a plus de 30 ans de réformer le droit de l'eau de manière à instaurer un mode de gestion intégrée. La loi sur l'eau de 1964 mettait en place les agences financières de bassin. Dans les années 1970, les départements étaient amenés à se doter de cartes d'objectifs de qualité des eaux et on mettait en place les opérations "Rivière propre", remplacées plus tard par les contrats de rivière. Plus récemment, la loi sur l'eau de 1992 annonçait la création des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Ces évolutions importantes marquent une évolution progressive du système de gestion de l'eau en France dans le sens d'une prise en compte des milieux et d'une intégration des compétences au niveau de l'unité hydrologique de base qu'est le bassin versant.

Pour des raisons historiques et culturelles, il est facile d'effectuer des rapprochements entre la France et le Québec. La France a amorcé dans les dernières décennies un ensemble de changements qui vont dans le sens de ce qui est souhaité au Québec. L'analyse des défis qui ont marqué cette évolution est des plus pertinentes.

1.4 Réalisation de la présente recherche

1.4.1 Objectifs

Il a été souhaité dès le départ que cette recherche offre des résultats concrets, utilisables par les différents partenaires français (DIREN) et québécois (AQTE, MEF) qui ont suivi le travail du candidat.

Pour la DIREN - Midi-Pyrénées, l'objectif principal est de faire un bilan et d'obtenir une analyse critique du concept des contrats de rivière, afin de mieux profiter de l'expérience acquise pour l'élaboration des SAGE et aider à une bonne articulation entre contrats de rivière et SAGE.

Pour le candidat et ses partenaires québécois, l'objectif principal est de faire une analyse des structures de gestion par bassin versant en France, de manière à en tirer des enseignements utiles pour le Québec.

1.4.2 Méthodologie

La recherche a débuté par une revue de la littérature québécoise dans le domaine de la gestion de l'eau par bassin versant, avec une attention particulière pour les procédures et outils de gestion utilisés au Québec (été 1995).

La candidat a ensuite poursuivi ses recherches en France durant une période de huit mois (automne 95 et hiver 96). Ce stage a été coordonné par le Professeur Charles Gachelin,

Directeur de la Maîtrise en environnement et aménagement régional de l'Université des sciences et technologies de Lille. M. Gachelin a mis le candidat en contact avec Messieurs Patrice Beaudelin et Jean Grandin de la DIREN - Midi-Pyrénées, à Toulouse, qui ont accepté d'offrir leur soutien au travail de recherche du candidat.

Les activités du candidat durant le stage ont été multiples :

- rencontres et entrevues auprès d'intervenants (la liste des personnes consultées se trouve à l'annexe I) ;
- envoi d'un questionnaire à plus de cent intervenants dans le domaine de l'eau et dépouillement des réponses obtenues (annexes II et III) ;
- lecture et interprétation des différents textes de lois, directives ministérielles et guides méthodologiques touchant à la gestion de l'eau en France ;
- recherches bibliographiques.

À la demande du Ministère de l'Environnement (France) - Direction de l'eau, la partie française du présent travail a fait l'objet d'un rapport de synthèse, publié en juin 1996. Ce rapport, intitulé *"SAGE et contrats de rivière : une combinaison d'outils pour le développement intégré des bassins versant"* (Tremblay, 1996), a été imprimé à 250 exemplaires et distribué par la DIREN auprès de plusieurs intervenants dans le domaine de l'eau sur tout le territoire français (agences de bassin, conseils généraux, services techniques de l'État, préfectures, etc.).

La rédaction de ce mémoire a débuté durant le stage du candidat en France et s'est terminée à l'automne 1996.

CHAPITRE II

LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE

2.1 Historique du droit de l'eau en France

2.1.1 L'eau, un bien reconnu comme public depuis le Moyen-Age

Dès la naissance des sociétés organisées, il a été reconnu que l'eau ne pouvait être considérée comme un bien exclusivement privé.

"L'eau est la chose la plus nécessaire à l'entretien des potagers : mais il est aisé de la corrompre. Car pour la terre, le soleil, les vents, qui concourent avec l'eau à la nourriture des plantes, ils ne sont point sujets à être empoisonnés, ni détournés, ni dérobés : tandis que tout cela peut arriver à l'eau, qui pour cette raison a besoin que la loi vienne à son secours." (Platon, Les lois - Livre 3, dans Nicolazo, 1994)

Deux préoccupations, toujours d'actualité, peuvent être décelées jusque dans les textes les plus anciens :

- assurer une répartition équitable de la ressource eau ;
- maintenir une qualité minimale.

2.1.2 La Révolution française et le Code Civil

Le Code Civil, instauré suite à la Révolution (1789), reconnaît au propriétaire d'un terrain des droits sur l'eau qu'il reçoit. Toutefois ces droits sont encadrés par de nombreuses servitudes (libre passage, écoulement, etc.). Il doit obtenir l'autorisation de l'administration pour tout prélèvement ou déversement qu'il est susceptible d'effectuer.

Les cours d'eau sont divisés selon qu'ils sont domaniaux (publics) ou non domaniaux (privés). Les eaux domaniales sont essentiellement les eaux navigables ou flottables (notamment pour le transport du bois). Sont non domaniaux les autres cours d'eau. Dans ce cas, le propriétaire riverain conserve la propriété du lit jusqu'à sa partie médiane, avec l'obligation d'en assurer l'entretien.

Lorsque l'exercice des droits privés entre en conflit, c'est le juge judiciaire (juge de la propriété privée) qui tranche le différent. Il est appelé à prendre des "règlements d'eau". Ces règlements, pris au coup par coup sur la base du droit privé, ont constitué au fil des ans une jurisprudence qui, à la fin du XIX^{ème} siècle, était devenue lourde et inadéquate (Nicolazo, 1994).

2.1.3 La loi du 8 avril 1898, le rôle des communes et du secteur privé

C'est à la loi du 8 avril 1898 que revient le mérite d'avoir fixé le premier cadre d'ensemble codifiant les droits et obligations de chacun par rapport à l'eau. Cette loi établit que l'ensemble des utilisations de l'eau, qu'il s'agisse de prélever, dévier, naviger, déverser ou flotter, est soumis au contrôle de l'Etat.

Le maire de la commune, en tant qu'autorité de police, dispose de pouvoirs importants qui lui sont conférés par la loi, pour veiller au bien-être des populations. Il doit notamment surveiller l'état des ruisseaux, étangs et mares, et doit agir sur toute menace à la salubrité publique. La commune dispose des compétences nécessaires pour créer un service de distribution ou d'assainissement d'eau. Elle est d'habitude le maître d'oeuvre des réseaux de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées. Les communes financent ces travaux à même les impôts locaux et les ventes d'eau, auxquels s'ajoutent des aides de l'Etat (Dotation globale d'équipement, Fonds national pour le développement des adductions d'eau, Fonds interministériel pour l'aménagement du territoire, etc.).

Devant les besoins croissants à satisfaire, le poids de plus en plus lourd des investissements et les difficultés de gestion d'un service public, de nombreuses communes choisissent de concéder la construction, l'entretien et/ou la gestion du service de distribution de l'eau à des sociétés privées. C'est ainsi que se développent, durant la première moitié de notre siècle, nombre de grandes sociétés : Lyonnaise des eaux, Compagnie générale des eaux, Société Eau et Assainissement, etc. La coopération de l'Etat, des collectivités locales et du secteur privé prend aussi la forme de compagnies d'aménagement. La Compagnie nationale du Rhône, par exemple, est chargée des aménagements du fleuve, alors que la Compagnie d'aménagement des Côteaux de Gascogne et la Société d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc développent les ressources en eau d'irrigation et, dans certaines zones, distribuent l'eau potable (Agence de bassin Adour-Garonne, 1989).

2.1.4 La loi de 1964 et la création des agences de l'eau

En 1959, une Commission de l'eau était formée et adjointe au Commissariat général au Plan. La Commission était composée de représentants de toutes les parties intéressées à la gestion de l'eau : ministères, industriels, agriculteurs, scientifiques, associations, etc. Deux principes généraux devant orienter les actions à entreprendre sont identifiés par la Commission.

Tout d'abord la Commission pose la nécessité d'organiser l'action des pouvoirs publics à l'échelle du bassin hydrographique. Le moule administratif traditionnel Etat - département - commune est rejeté comme inadéquat. Le second principe consiste à affirmer que la gestion de l'eau doit faire l'objet d'une planification intégrée, appuyée sur une projection dans le temps.

C'est dans ce contexte que s'amorcent les débats qui allaient donner la loi sur l'eau du 16 décembre 1964. La préparation et l'adoption de la loi ont duré trois ans, quatre années supplémentaires ont été nécessaires pour compléter les décrets d'application (Dubosc, 1992).

La loi de 1964 institue une police de la qualité des eaux, chargée d'effectuer un inventaire complet de l'état des eaux. Les autorisations de rejet devront être fondées sur une politique d'objectifs de qualité du milieu récepteur. La loi de 1964 généralise la notion de "débit réservé", soit un débit minimal à assurer en aval de tout ouvrage en rivière, selon la période de l'année.

Mais sans doute la plus importante conséquence de la loi de 1964 est la création des agences financières de bassin, ou agences de l'eau, et la division correspondante du territoire français en six grands bassins hydrographiques :

- Seine-Normandie
- Loire-Bretagne
- Rhône-Méditerranée-Corse
- Adour-Garonne
- Rhin-Meuse
- Artois-Picardie

Ces divisions correspondent aux bassins versants des quatre grands fleuves français (Seine, Loire, Garonne, Rhône), à la portion française du bassin du Rhin (rivières Meuse et Moselle), et aux rivières du nord de la France (Figure 2.1).

La mission des agences est de financer des ouvrages entrepris soit par des personnes privées, des sociétés ou des collectivités locales dans le but de lutter contre la pollution des eaux ou d'améliorer sa répartition entre les usagers. Les agences ont un rôle principalement financier, elles ne sont pas maître d'ouvrage. Le financement des agences est indépendant de l'Etat et provient de redevances collectées à même les usagers de l'eau sur le bassin. Les redevances sont divisées en deux catégories : redevance "prélèvement" et redevance "pollution". Il s'agit effectivement d'une nouvelle forme de taxation directement basée sur le principe "pollueur-payeur", auquel s'ajoute l'action subventionnaire de l'agence : "épurateur-bénéficiaire".

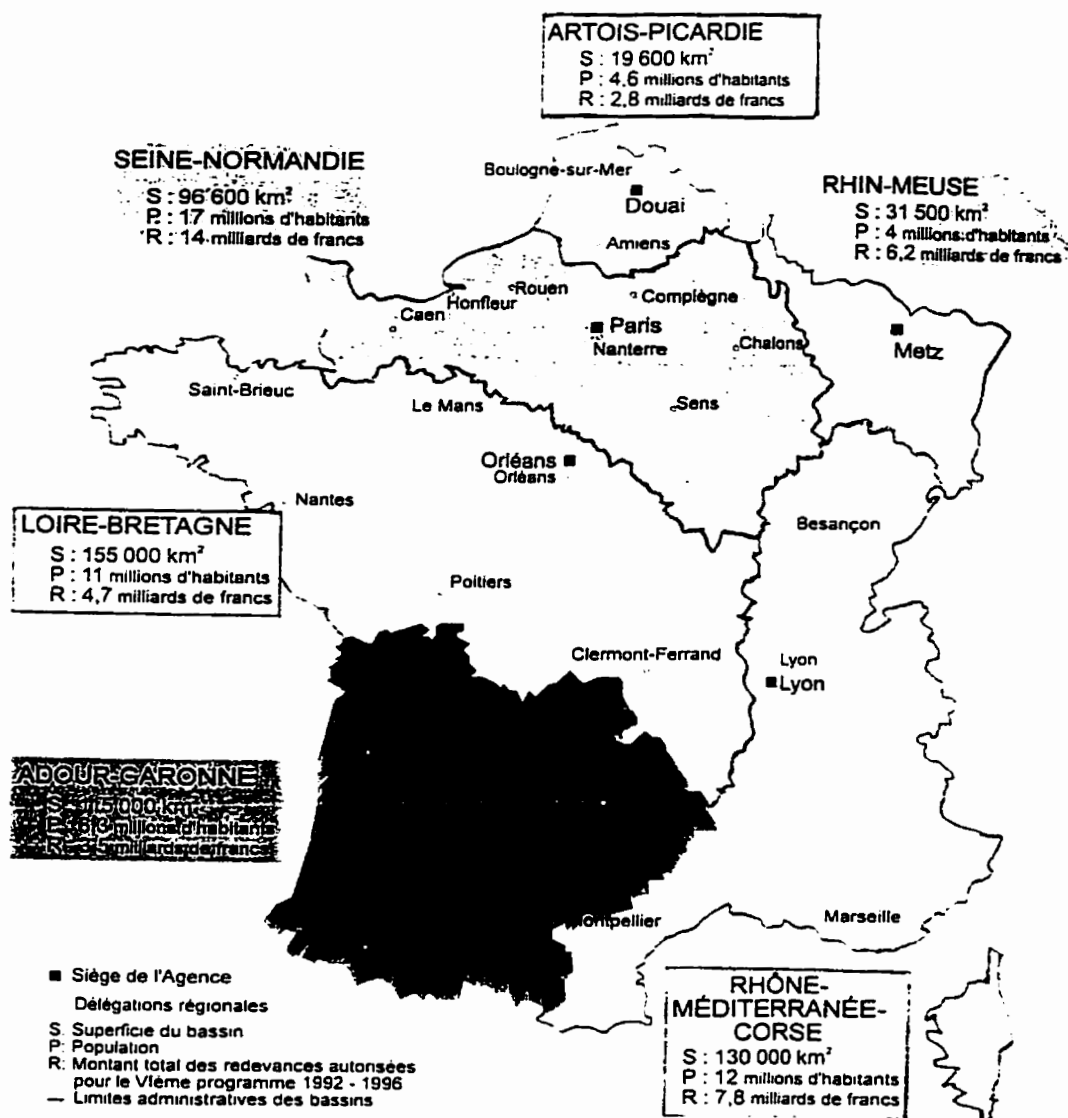


Figure 2.1 : Les six bassins hydrographiques de France

(Agence de bassin Adour-Garonne, 1992)

La planification du programme d'intervention des agences s'effectue sur une base quinquennale. Ce programme prend la forme d'un document décrivant :

- les problèmes principaux qui se posent dans le bassin ;
- la liste des travaux à entreprendre ou plus souvent le type de travaux, leur valeur financière et un estimé de la contribution de l'agence ; et
- les redevances qui devront en conséquence être perçues.

Les grandes orientations des agences sont dictées par leur comité de bassin, sorte de parlement de l'eau composé de représentants de l'Etat (1/3), des usagers (1/3), et d'élus locaux représentant les collectivités territoriales (1/3). Ces proportions fixées en 1964 ont depuis évolué, au profit des usagers et des collectivités territoriales.

Les agences sont sous tutelle de l'Etat, leur gestion financière est directement contrôlée par le Conseil du Trésor. Le Ministère de l'Environnement nomme les directeurs des agences ainsi que plusieurs administrateurs. La Direction de l'eau et les directeurs des agences se rencontrent fréquemment. Les volontés de l'Etat sont donc généralement prises en compte à l'amont des décisions, ce qui a permis d'éviter, par le passé, toute confrontation sérieuse entre les agences et l'Etat, ou la création d'un "Etat dans l'Etat" (Agence de bassin Adour-Garonne, 1989).

2.1.5 Opérations "Rivière propre" et contrats de rivière

A partir de 1971, un certain nombre de cours d'eau font l'objet d'opérations "Rivière propre". Ces opérations ont pour objectif exclusif l'amélioration de la qualité de l'eau sur

un tronçon de rivière. Les opérations "Rivière propre" visent surtout les zones critiques : les points noirs identifiés sur les cartes départementales d'objectifs de qualité des eaux. Les opérations "Rivière propre" engagent la coopération de l'Etat, des collectivités territoriales, des industries et des agences de l'eau.

Il a rapidement paru approprié d'élargir le domaine de concertation afin d'inclure, en plus des partenaires déjà mentionnés, d'autres groupements d'usagers que le bon état des rivières pourrait intéresser : associations de pêche ou de protection de la nature, propriétaires riverains, agriculteurs, syndicats intercommunaux, etc. Le domaine d'action serait élargi par ce consensus et pourrait couvrir toute la restauration ou la réhabilitation de la rivière (De Chancel, 1990).

C'est ainsi qu'en 1981, le Gouvernement publie la première circulaire relative aux contrats de rivière et met fin aux opérations "Rivière propre". Les contrats de rivière sont l'objet d'une attention particulière dans le chapitre 3.

2.1.6 La loi sur l'eau de 1992

Tout au long de 1990 se déroulent en France les Assises nationales de l'eau. Plusieurs constats s'imposent et doivent permettre de moderniser le droit de l'eau, toujours basé sur la loi sur l'eau de 1964, à laquelle s'est ajoutée en complément la loi de 1976 sur les installations classées (établissements industriels soumis à autorisations de rejets et de prélèvements).

Tout d'abord, une modification importante des usages de l'eau s'est opérée. Alors que la demande d'eau domestique a légèrement augmenté, la consommation d'eau par les industries a pratiquement stagné. Par contre, les surfaces irriguées ont à peu près doublé entre 1980 et 1990. Cette consommation supplémentaire, liée notamment à l'augmentation de la culture du maïs, arrive à un moment où se développe le "tourisme fluvial", très exigeant non seulement en quantité mais aussi en qualité d'eau (Nicolazo, 1994).

On constate aussi que, malgré les agences de l'eau, la lutte contre les pollutions dites "classiques" (solides en suspension et matières organiques) n'a pas donné les résultats attendus. En 1990, le taux de dépollution¹ était considéré comme médiocre : 70% pour les industries et 43% pour les collectivités locales (Nicolazo, 1994). A ces pollutions s'ajoutent aussi de "nouvelles" pollutions : les pollutions diffuses constituées principalement des phosphates et nitrates d'origine agricole et les pollutions pluviales, généralement non traitées.

En 1991 intervenaient deux nouvelles directives européennes touchant directement le domaine de l'eau : la directive 91/676 concernant les nitrates d'origine agricoles et la directive 91/271 relative aux eaux urbaines résiduaires.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992, ficelée et adoptée beaucoup plus rapidement que celle de 1964, pose deux principes fondamentaux :

¹Le taux de dépollution utilisé ici est le résultat de la multiplication du taux de collecte par le taux d'élimination des matières oxydables des ouvrages installés.

"Art. 1^{er}. - L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

Art. 2. - Les dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau. Cette gestion équilibrée vise à assurer :

- la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (...) ;*
- la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des eaux de la mer (...) ;*
- le développement et la protection de la ressource en eau ;*
- la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource ;*

de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

- de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ;*
- de la conservation et du libre-écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;*
- de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que toutes autres activités humaines légalement exercées." (République française, 1992)*

L'identification de l'eau comme faisant partie du patrimoine commun de la nation confirme la légitimité de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'eau. Conséquemment, plusieurs dispositions subséquentes ont pour effet de renforcer les actions de l'Etat, des collectivités territoriales et des agences de l'eau.

L'Article 2 amène certaines précisions relatives au concept de gestion équilibrée. Tout d'abord le partage de l'eau doit faire l'objet d'une conciliation entre les différents intérêts en présence. L'évaluation de la qualité d'une eau tient compte de l'usage final affecté à cette eau, ce qui relativise les concepts de préservation et de pollution.

Dans une mesure qu'on pourrait dire d'accompagnement à la loi, les agences de l'eau ont vu leur budget doubler entre le Vème Plan (1987-1991) et le VIème (1992-1996),

passant à un total de 35 milliards de francs afin de soutenir l'effort supplémentaire des collectivités territoriales et financer un total de 81 milliards de francs de travaux (Dubosc, 1992).

L'Etat accorde, avec la loi sur l'eau de 1992 une nouvelle importance à l'échelon décisionnel que représente le bassin :

"Art. 4. - Dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'Etat en ce domaine." (République française, 1992)

Ainsi le Préfet de la région Midi-Pyrénées devient, pour les actions relatives à la politique de l'eau, Préfet délégué au bassin Adour-Garonne. Les services déconcentrés placés sous son autorité, dont la Direction régionale de l'environnement (DIREN) Midi-Pyrénées, prennent aussi des responsabilités de coordination au niveau du bassin.

Toutefois, la grande nouveauté introduite par la loi sur l'eau, tient au développement des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le chapitre 4 aborde avec plus de détails les procédures d'élaboration et l'état d'avancement des SDAGE et SAGE.

L'évolution de la politique de l'eau en France depuis la révolution est marquée par deux tendances :

- d'une part, les pouvoirs publics, dans une volonté planificatrice, se donnent les moyens d'intervenir à plusieurs niveaux (réglementaire, financier et organisationnel) ;
- d'autre part l'ensemble des acteurs reconnaît de plus en plus que l'unité de gestion naturelle est le bassin versant.

La mise en place de différents outils et structures (organismes de bassin, contrats de rivière, schémas d'aménagement, etc.) traduit une évolution graduelle vers un mode de gestion de plus en plus intégrée.

2.2 La coordination des intervenants dans le domaine de l'eau

La politique de l'eau en France se caractérise aujourd'hui par la multiplicité des intervenants et la complexité de l'organisation administrative. Se chevauchent structures mises en place afin d'assurer une gestion intégrée et structures plus anciennes, intervenant sur une base sectorielle. Les différents niveaux auxquels doivent se prendre les décisions ne sont pas étrangers à cette complexité. La description qui suit sera donc schématique.

2.2.1 Au niveau national

Le Ministère de l'Environnement, créé en 1971, assure la coordination de la police des eaux, c'est à dire l'ensemble des autorisations d'aménagements en rivière, de prélèvement d'eau et de rejet d'eaux usées. Le suivi relatif au respect des normes établies est assuré, règle générale, par les services départementaux des Ministères de l'Agriculture, de l'Equipement, de l'Industrie, ou de la Santé. On pourrait dire que ces différents Ministères "prêtent" leurs services au Ministère de l'Environnement.

Le Ministère de l'Environnement coordonne le travail des Directions régionales de l'environnement (DIREN) et finance les initiatives locales de réhabilitation de cours d'eau au titre des contrats de rivière. La Direction de l'eau, qui fait partie du Ministère de l'Environnement, oriente et supervise les activités des 6 agences de l'eau.

Les actions de nombre de ministères autre que le Ministère de l'Environnement sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'eau et l'environnement. La Mission interministérielle de l'eau, créée en 1964, donne son avis au gouvernement sur les ressources et les moyens à affecter aux différents ministères impliqués dans la gestion de l'eau, et examine tous les projets de loi, décrets, arrêtés réglementaires et circulaires susceptibles d'avoir un impact sur la qualité ou la disponibilité de l'eau dans le but d'assurer la cohérence de toutes les actions du gouvernement vis-à-vis du patrimoine eau.

Le Comité national de l'eau, aussi créé à l'occasion de la loi de 1964, est composé des différentes catégories d'usagers et de représentants de l'Etat. Il a un rôle consultatif auprès du Premier Ministre.

Le Conseil supérieur de la pêche se situe à la charnière entre l'administration et les organisations de pêcheurs, cet établissement public financé par le produit de la taxe piscicole est très influent au niveau national. Ses activités sont nombreuses :

- *"conseil aux administrations et organisations de pêcheurs sur les plans technique et juridique, notamment en ce qui a trait au zonage piscicole ;*
- *recherche et expérimentation ;*
- *financement de travaux piscicoles ;*
- *gestion du corps des gardes-pêche"* (Agence de bassin Adour-Garonne, 1989).

2.2.2 Au niveau du bassin

Le comité de bassin, composé de représentants des usagers de l'eau, des collectivités territoriales et de l'Etat, constitue une sorte de parlement de l'eau. Avant la loi sur l'eau de 1992, son rôle se limitait pratiquement à encadrer les activités de l'agence de l'eau qui était pour ainsi dire son "exécutif". Les membres du conseil d'administration de l'agence sont aussi membres du comité de bassin. Le comité de bassin a vu son rôle considérablement renforcé par la loi de 1992, qui le met en charge d'élaborer le SDAGE du bassin. Le comité de bassin, une fois le SDAGE approuvé, devra s'assurer de l'harmonisation des SAGE, entre eux et avec le SDAGE (Retkowsky, 1995).

Les agences de l'eau agissent au niveau du bassin versant comme partenaire financier majeur dans nombre d'opérations touchant à la ressource eau, tant au niveau de l'assainissement, du développement de réseaux d'approvisionnement et de collecte, que de l'irrigation, de l'aménagement des berges et du lit et des contrats de rivière. L'agence de l'eau effectue aussi, avec la DIREN de bassin, un suivi systématique de la qualité et de la quantité des eaux sur le bassin, servant notamment à l'établissement des cartes de qualité des eaux (Agence de bassin Adour-Garonne, 1992).

La loi de 1992 offre à l'échelon du bassin une légitimité politique en désignant un préfet coordonnateur pour chaque bassin. Il doit animer et coordonner la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau, notamment en participant activement à la préparation du SDAGE et en créant une commission locale de l'eau dans tous les sous-bassins entreprenant la préparation d'un SAGE (République française, 1992).

2.2.3 Aux niveaux de la région et du département

C'est aux niveaux régional et départemental que les services de l'Etat effectuent le travail de suivi au titre de la police des eaux. En général :

- la Direction régionale de l'industrie et de la recherche (DRIRE) assure la police des grandes nappes souterraines profondes (profondeur supérieure à 40 m) ;
- la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) celle des cours d'eau non-domaniaux et des nappes souterraines superficielles ;
- la Direction départementale de l'équipement (DDE) celle des cours d'eau domaniaux.

Pour les usages particuliers de l'eau et l'application des règlements qui s'y rapportent :

- la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) est responsable de la protection de la santé publique (eaux minérales, thermalisme, baignade, etc.) ;
- la Direction départementale de la jeunesse et des sports assure la tutelle des activités de loisir liées à l'eau.

Cette division du travail, qui peut sembler lourde, est un héritage de la loi de 1898.

Les conseils régionaux sont les gouvernements élus au niveau de la région. Une région est généralement constituée de 2 à 5 départements. Les conseils généraux, pour leur part, sont les gouvernements départementaux. Les efforts de décentralisation durant les années 1970-1980 ont vu les conseils généraux et régionaux prendre beaucoup de pouvoirs jadis assumés par l'Etat, et acquérir les moyens financiers correspondants. Ainsi, les

départements et régions sont aujourd'hui un partenaire financier majeur dans nombre d'opérations d'assainissement, d'aménagement de berges et de contrats de rivière.

Plusieurs associations sans but lucratif sont aussi implantées au niveau régional ou départemental. Leur influence dans la gestion de l'eau est importante à ce niveau. Les pêcheurs de loisir sont organisés en associations agréées de pêche et de pisciculture (AAPP), regroupées par département au sein d'une fédération des AAPP. Les pêcheurs professionnels sont aussi regroupés au sein d'associations départementales ou interdépartementales agréées. Ces fédérations et associations professionnelles, en coordination avec le CSP, gèrent le corps de gardes-pêche et participent à l'élaboration du schéma départemental de vocation piscicole. Les fédérations et associations professionnelles sont obligatoirement consultées par les services de l'Etat en ce qui concerne la réglementation, la gestion du domaine fluvial public et les travaux d'aménagement susceptibles d'avoir un impact sur le milieu aquatique (Agence de bassin Adour-Garonne, 1989).

2.2.4 Au niveau des communes et des groupements de communes

Les maires sont responsables de la salubrité des communes. Ils détiennent pour ce faire le pouvoir de mettre en oeuvre des mesures d'exécution d'office, s'ils le jugent nécessaire. Ils sont assistés par les services de l'Etat (DRIRE, DDAF, etc.) qui disposent de l'expertise technique nécessaire.

Les communes sont responsables de l'établissement d'un réseau d'alimentation en eau potable et d'un réseau de collecte et de traitement des eaux usées. Des fonds de l'Etat, du département et de la région sont disponibles pour soutenir les efforts des communes.

Un regroupement de communes, afin d'optimiser sa gestion, peut choisir de former un syndicat intercommunal. Ces syndicats intercommunaux, financés par les communes impliquées, peuvent prendre la maîtrise d'ouvrage pour des travaux tels que la gestion du réseau d'approvisionnement en eau potable, la construction d'ouvrages de traitement ou l'aménagement des berges d'un cours d'eau.

2.2.5 Au niveau de la vallée, de la rivière ou de la baie

L'aménagement hydraulique d'un bassin ou d'une vallée se pose souvent dans un cadre qui déborde le découpage administratif habituel. Nombre d'institutions se sont formées, parfois dans le cadre de contrats de rivière, pour compléter l'action de l'Etat et des collectivités locales au niveau d'un petit bassin versant.

L'institution (ou entente) interdépartementale est un établissement public administré par des conseillers généraux nommés à cet effet. Elle peut faciliter l'aménagement d'un bassin ou servir de maître d'oeuvre pour un ouvrage dont l'impact concerne deux ou plusieurs départements. Un exemple dans le bassin Adour-Garonne est l'Institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique de la Montagne Noire.

Le syndicat mixte, à la différence du syndicat intercommunal, n'associe pas que des communes. Un syndicat mixte peut regrouper des départements (ou ententes inter-

départementales), des associations, des organismes représentatifs de diverses activités économiques, etc. Dans le domaine de l'hydraulique, le syndicat mixte est fréquemment utilisé car il permet de réunir tous les acteurs intéressés par la réalisation d'un ouvrage et de collecter des fonds de diverses origines. Par exemple : le Syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne (SMEAG).

Dans le cadre d'un contrat de rivière, il est généralement recommandé de former un syndicat mixte, dont le rôle est d'assurer l'animation du contrat et la maîtrise d'ouvrage des tâches transversales, par exemple l'embauche d'un "gestionnaire de rivière", responsable du suivi du contrat. La formule contrat de rivière exige aussi la formation d'un comité de rivière, soit une entité plus large et moins formelle qu'un syndicat mixte, dont le rôle est essentiellement consultatif (République française, 1994).

Nombre d'autres organismes ne correspondant pas tout à fait aux catégories mentionnées ci-haut existent aussi et effectuent un travail important au niveau des bassins-versants. Un des plus connus dans le bassin Adour-Garonne est la Compagnie d'aménagement des côtes de Gascogne (CACG). La CACG est une compagnie d'économie mixte, créée il y a près de 35 ans. Elle est responsable notamment de la gestion du système Neste, un important réseau hydraulique, détournant les eaux de la Neste pour réalimenter nombre de plus petites rivières et fournir de l'eau aux irrigants de la région.

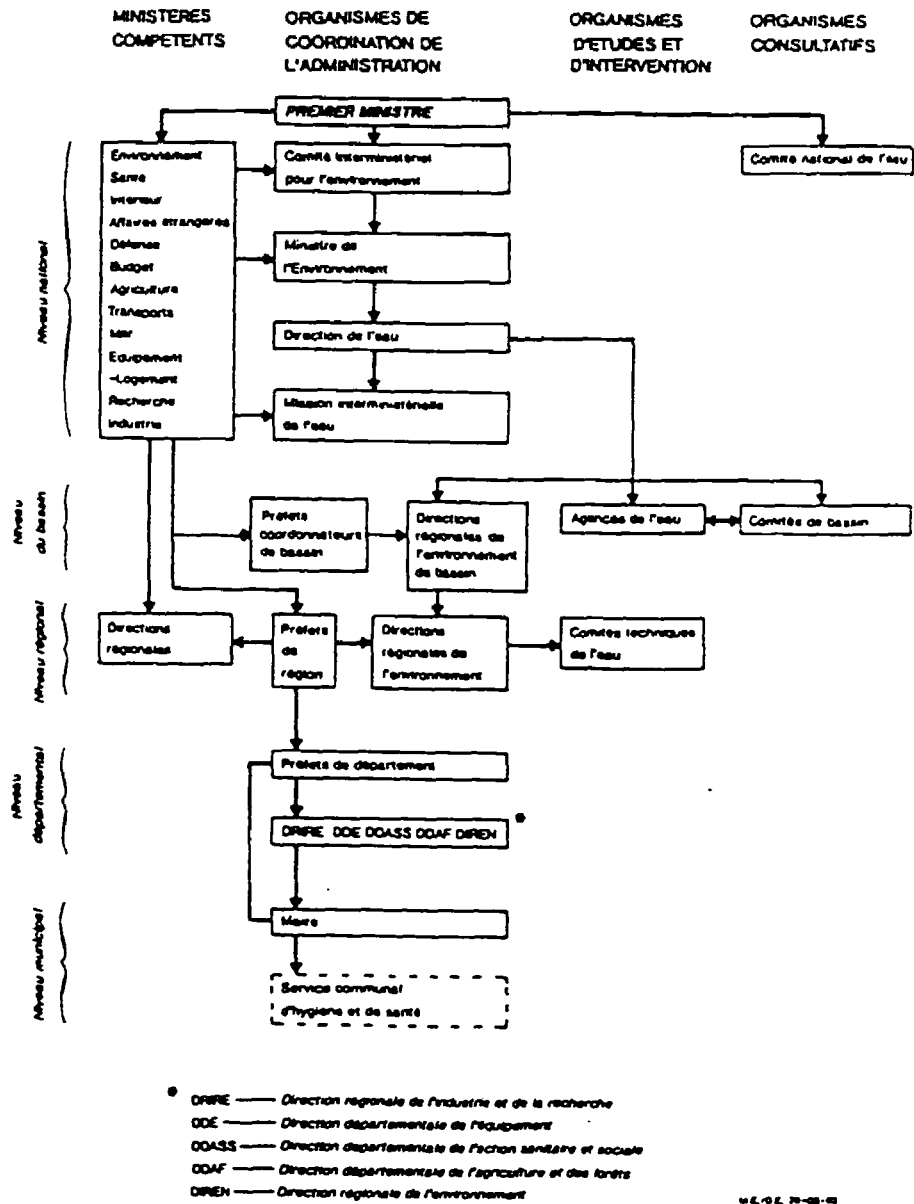


Figure 2.2 : Organigramme des acteurs de l'eau en France

(Nicolazo, 1994)

CHAPITRE III

LES CONTRATS DE RIVIÈRE

Un contrat de rivière est un programme d'intervention pluriannuel, généralement d'une durée de cinq ans. Les décideurs politiques (Etat, départements, régions, communes), les agences de bassin, les usagers de l'eau (industriels, agriculteurs, riverains, associations de pêcheurs, etc.) et les maîtres d'ouvrage locaux (communes, syndicats intercommunaux, ententes interdépartementales, etc.) s'engagent par contrat à réaliser les aménagements nécessaires à la réhabilitation de la rivière.

Le programme, afin d'obtenir le label "contrat de rivière" et le financement associé, doit *"avoir un caractère exemplaire"* (Ministère de l'Environnement, 1994) :

- la démarche doit faire l'objet d'un consensus de tous les partenaires locaux ;
- l'approche doit être globale, c'est-à-dire toucher tous les aspects de la vie de la rivière et promouvoir une gestion équilibrée, dans l'esprit de la loi sur l'eau de 1992 ;
- le contrat doit déboucher sur un programme d'entretien pérenne.

Bien que la signature du contrat engage moralement le signataire, les contrats ne prévoient en général aucune sanction à l'encontre des maîtres d'ouvrage qui ne rempliraient pas leurs obligations. L'annexe IV présente en exemple le contrat de rivière des Gorges de l'Aveyron de Laguéprie à Montricoux (il ne s'agit que du document contractuel proprement dit, sans les études préliminaires).

3.1 Objectifs visés par le programme des contrats de rivière

Instaurés en 1981 pour prendre le relais des opérations "Rivière propre", les contrats de rivière ont pour but de faciliter l'aménagement et l'entretien des cours d'eau en faisant appel non pas à la voie réglementaire mais à une procédure consensuelle.

Le contrat de rivière, en créant une vaste concertation des utilisateurs de l'eau, des décideurs et des riverains, permet de fixer un ensemble unique et cohérent d'objectifs de développement, spécifiques à la rivière, pour ainsi éviter la mise en chantier d'aménagements dont les impacts pourraient être contradictoires.

Le long travail de préparation et de planification nécessaire à l'élaboration d'un contrat doit permettre de générer un "effet d'entraînement", susceptible de conscientiser les intervenants et leurs administrés et de leur faire adopter des comportements plus respectueux de l'environnement. La concentration des actions dans un intervalle de cinq ans permet d'apprécier les résultats réels au niveau du cours d'eau beaucoup mieux que des actions ponctuelles échelonnées sur une longue période.

3.2 Instruction et préparation des dossiers

3.2.1 Une nouvelle procédure depuis 1994

La circulaire du 24 octobre 1994 est la dernière en date venant modifier le processus d'instruction et de préparation des contrats de rivière. La circulaire précédente, celle du 22 mars 1993, avait conditionné l'agrément de tout nouveau contrat de rivière à

l'existence préalable d'un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sur le périmètre couvert. Cette condition, très limitative, aurait effectivement eu pour effet de repousser tout nouveau contrat de rivière à l'an 1997 au plus tôt². La circulaire du 24 octobre 1994 a rectifié cette situation, tout en maintenant que les contrats s'inscrivant dans un SAGE approuvé seraient financés en priorité. La figure 3.1 présente schématiquement la procédure d'instruction des contrats de rivière.

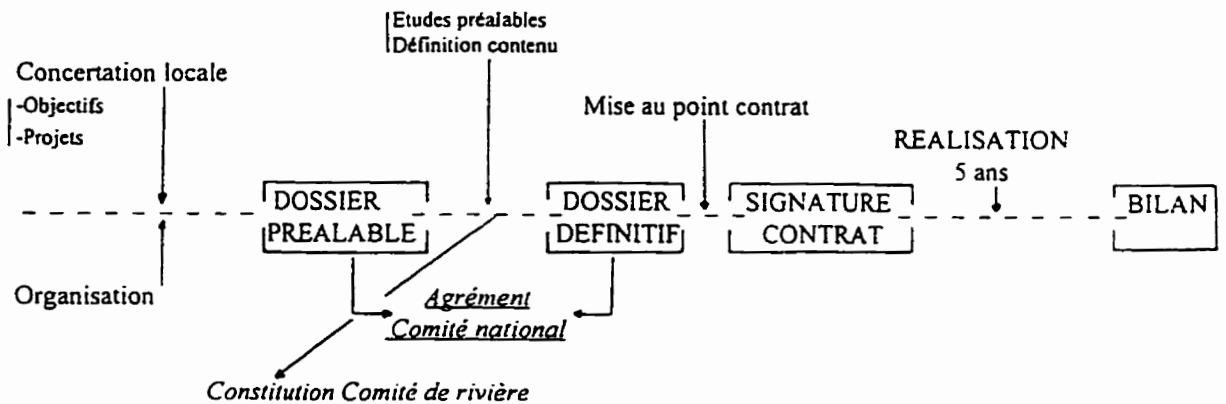


Figure 3.1 : Procédure d'instruction des contrats de rivière

(Tesseyre, 1995)

²Les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui sont eux-même préalables aux SAGE, ne seront vraisemblablement pas approuvés avant la fin de 1996.

La durée moyenne de préparation d'un contrat de rivière est d'à peu près cinq ans et demi, à partir du positionnement politique initial jusqu'à la signature finale. Cette durée est cependant très variable, comme l'illustre le tableau 3.1.

Tableau 3.1 : Durée des différentes étapes de préparation d'un contrat de rivière

(Source : réponses au questionnaire, annexe II)

Etape	Durée
Positionnement politique local	6 mois - 3 ans
Préparation du dossier préalable	6 mois - 2 ans
Attente de l'avis du Comité d'agrément	2 mois - 6 mois
Préparation du dossier définitif	9 mois - 3 ans
Attente de l'avis du Comité d'agrément	2 mois - 6 mois
Approbation locale et signature du contrat	3 mois - 1 an
Total :	28 mois - 10 ans

3.2.2 Dossier préalable

Un important travail de concertation doit être engagé dès l'élaboration du dossier préalable. Ce dossier est généralement monté par un secrétariat établi localement, dont la responsabilité est de préparer les documents nécessaires et d'animer les rencontres entre les différents partenaires.

A partir d'une description générale de la rivière, le dossier doit présenter :

- *"l'état des lieux, des milieux et des usages, un premier diagnostic du fonctionnement de la rivière et de son écosystème ainsi qu'une première définition des objectifs à atteindre;*

- *la liste des documents d'orientation et de programmation disponibles intéressant la rivière et son bassin versant : cartes d'objectifs de qualité, schéma départemental de vocation piscicole (...), SAGE, (...)* ;
- *une première présentation des grandes orientations retenues pour la rivière : objectifs de préservation, de restauration et d'usage ;*
- *la nature et l'estimation des études complémentaires à réaliser ;*
- *la liste des opérations prévues avec une estimation sommaire de leurs montants ;*
- *la ou les structures déjà existantes sur le bassin et qui pourraient coordonner les actions prévues au contrat et lancer les études préalables (organismes de coopération intercommunale, tels que syndicats mixtes, (...)) ;*
- *le projet de composition du Comité de rivière." (Ministère de l'Environnement, 1994)*

Le dossier préalable est transmis au Ministère de l'Environnement - Direction de l'eau. Le dossier doit être accompagné d'un avis de chacun des organismes suivants :

- DIREN ;
- agence de l'eau ;
- service de l'Etat chargé de la police des eaux (DDAF et/ou DDE) ;
- délégation régionale du Conseil supérieur de la pêche ;
- tout autre service déconcentré ou établissement public concerné.

Le dossier ainsi constitué est étudié par le Comité national d'agrément (CNA) des contrats de rivière ou de baie, qui siège à Paris. Le CNA est effectivement le gardien du label "contrat de rivière". Si le Comité émet un avis favorable, le préfet coordonnateur de bassin arrête la composition du comité de rivière. C'est le comité de rivière qui est chargé de piloter l'élaboration du dossier définitif.

3.2.3 Dossier définitif

De nombreuses études doivent généralement être effectuées dans le cadre de l'élaboration du dossier définitif afin d'affiner le diagnostic et d'effectuer la conception préliminaire des ouvrages nécessaires. Le dossier définitif comprend :

- *"le constat de la situation actuelle, les objectifs auxquels devra répondre la gestion de l'écosystème aquatique ainsi que les actions devant permettre de les atteindre. Ces actions sont regroupées sous trois volets :*
 - *volet A : les programmes d'assainissement des eaux résiduaires urbaines, les programmes de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, à réaliser ou à achever,*
 - *volet B1 : les travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages,*
 - *volet B2 : les travaux de protection des lieux habités contre les crues (...),*
 - *volet C : le programme d'entretien et de gestion de la rivière, la structure chargée de la mise en oeuvre du contrat et l'organisation retenue pour assurer durablement la gestion de la rivière (...).*
- *la programmation sur cinq ans (...) et le mode de financement de ces actions ;*
- *un tableau récapitulatif pour chacun des volets, des participations financières de chaque partenaire ;*
- *un tableau synthétique reprenant pour chacun des maîtres d'ouvrage concernés, les travaux à réaliser, leur montant, les contributions des différents partenaires."*
(Ministère de l'Environnement, 1994)

Le dossier définitif doit lui aussi être approuvé par le Comité national d'agréments des contrats de rivière ou de baie.

Le document contractuel proprement dit synthétise et explicite l'engagement des partenaires financiers et des maîtres d'ouvrage, tel que décrit dans le dossier définitif. C'est ce document qui sera signé par les différents partenaires (maîtres d'ouvrage et financeurs), après avis favorable du contrôleur financier du Ministère de l'Environnement.

3.2.4 Procédure applicable aux contrats s'inscrivant dans un SAGE approuvé

Un Contrat de rivière s'inscrivant dans un SAGE approuvé aura pour but de traduire concrètement les orientations de gestion prévues par le Schéma. Ce cadre étant établi, le dossier soumis au comité d'agrément sera considéré comme définitif et comportera :

- *"le rapport de synthèse du SAGE ;*
- *le programme des actions de protection et de restauration envisagées ;*
- *le plan de financement correspondant." (Ministère de l'Environnement, 1994)*

3.3 Rôle des intervenants dans un contrat de rivière

3.3.1 Maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage des différents travaux effectués dans le cadre d'un contrat de rivière est généralement laissée aux structures existantes, selon leurs compétences et juridictions respectives déjà reconnues par la loi.

Ainsi les communes, ou leurs syndicats intercommunaux, sont les maîtres d'ouvrage privilégiés pour la majorité des travaux engagés, notamment :

- l'approvisionnement en eau potable ;
- la collecte et le traitement des eaux usées domestiques, ou l'assainissement individuel ;
- l'aménagement des berges sur les cours d'eau domaniaux ;
- les modifications au zonage et les travaux d'urbanisme.

Les propriétaires riverains devraient logiquement être les maîtres d'oeuvre des aménagements de berges et du lit de la rivière pour toutes les berges leur appartenant le long d'un cours d'eau non-domainial. Cependant, la difficulté d'obtenir la participation au contrat d'un nombre parfois très important de propriétaires a fait que, dans plusieurs contrats, la commune ou le syndicat intercommunal s'est substitué aux propriétaires riverains comme maître d'ouvrage. Certaines situations "douteuses" sur le plan légal ont été relevées (Malaval et Suzanne, 1990).

Les propriétaires d'ouvrages situés dans le lit de la rivière (par exemple un vieux moulin ou un barrage) ont l'obligation légale d'entretenir ces ouvrages. Ainsi ils sont généralement les maîtres d'ouvrage de tout travail de restauration ou d'amélioration à être effectué. Ces travaux peuvent inclure :

- construction de passes à poissons ou de glissières à canot ;
- mise en valeur et restauration d'ouvrages d'art à des fins touristiques ou sécuritaires.

Les industries, pour leur part, gardent généralement la responsabilité des travaux touchant leurs opérations, notamment :

- assainissement des eaux usées industrielles ;
- adoption de technologies propres ;
- nettoyage des sols contaminés.

Certaines associations sans but lucratif, notamment les associations de défense de la nature et les associations de pêcheurs, peuvent aussi être maîtres d'ouvrage de certains travaux dans le cadre d'un contrat de rivière :

- éducation environnementale et développement d'outils de conscientisation ;
- aménagement de sentiers d'interprétation ;
- aménagements piscicoles dans le lit de la rivière ;
- inventaires fauniques et floristiques, publication d'un guide de la rivière ;
- gestion et aménagement de sites naturels exceptionnels.

Le département et la région sont maîtres d'ouvrage des travaux sous leur juridiction :

- construction d'accès routiers ou réaménagements des accès existants ;
- développement d'outils de promotion touristique.

Un syndicat mixte ou une association sont généralement créés pour assurer la maîtrise d'ouvrage générale, l'animation et le suivi du contrat. Les travaux laissés à sa responsabilité sont, notamment :

- préparation des rapports annuels et du rapport final ;
- communications avec les différents maîtres d'ouvrage et financeurs ;
- gestion du secrétariat du contrat ;
- entretien de la rivière après la conclusion du contrat.

La formation d'une telle structure est maintenant une condition préalable au financement par l'Etat d'un contrat de rivière. C'est généralement cette structure qui se charge de l'embauche d'un "garde-rivière" ou gestionnaire du contrat.

3.3.2 Financement

Les principaux partenaires financiers d'un contrat de rivière sont les suivants, en ordre décroissant d'importance avec entre parenthèses un estimé (à titre indicatif seulement) de leurs contributions à un contrat, toutes opérations confondues :

- l'agence de l'eau (25-40%) ;
- les collectivités territoriales (départements et régions) (25-40%) ;
- les différents maîtres d'ouvrage (l'autofinancement) : collectivités locales, industriels, propriétaires d'ouvrages, etc. (20-30%) ;
- l'Etat, représenté localement par la DIREN (6-15%) ;
- la Communauté européenne, par l'entremise de programmes de financement tels le Programme de développement des zones rurales (PDZR) (3-8%).

La participation des différents partenaires dépend des ouvrages entrepris. Un contrat de rivière ne mène pas à la création d'un fonds consolidé. Chaque ouvrage est financé séparément, selon des critères établis par chaque partenaire.

Toutes les agences de l'eau disposent de critères de financement précis (Un exemple est présenté à l'annexe V : Agence de l'eau Adour-Garonne, Modalité des aides pour l'année 1995). Ces financements habituels sont généralement reconduits tels quels dans le cadre

d'un contrat de rivière. Parfois, les taux de financement sont légèrement majorés afin de manifester un soutien spécifique à la démarche du contrat de rivière.

Les financements des collectivités territoriales font rarement l'objet d'une classification aussi systématique ; ces financements doivent souvent être négociés pour chaque contrat, opération par opération, et peuvent varier considérablement d'un département ou d'une région à l'autre.

Le Ministère de l'Environnement est effectivement le seul financeur dont la participation est conditionnée à l'existence d'un contrat de rivière agréé par le CNA. L'Etat finance jusqu'à 40% du coût des études, 20% des restaurations de berges, et de 10 à 15% des actions d'accompagnement directement liées à la rivière (éducation, aménagements paysagers, etc.) (Ministère de l'Environnement, 1994).

Sur la base d'un échantillon de 58 contrats de rivière, on estime que la valeur médiane pour le budget total d'un contrat de rivière se situe entre 60 et 100 millions de francs. La répartition moyenne de ces budgets est présentée au tableau 3.2.

Tableau 3.2 : Répartition moyenne des budgets dans un contrat de rivière

(Source : réponses au questionnaire, annexe II)

Objet	Pourcentage moyen	Ecart-type
Assainissement et réseaux de collecte	54	34 - 74
Restauration des berges, du lit et des seuils	20	7 - 34
Contrôle des crues et gestion des étiages	5	0 - 15
Protection localisée contre les inondations	6	0 - 15
Actions d'accompagnement (tourisme, etc.)	9	2 - 16
Gestion globale du contrat	6	2 - 10

3.3.3 Animation et suivi du contrat

Tel que stipulé dans la circulaire du 24 octobre 1994, il est maintenant nécessaire de mettre en place une structure d'animation avant l'approbation du contrat par le Comité national d'agrément des contrats de rivière et de baie. Cette structure assure la maîtrise d'ouvrage générale du contrat, tel que décrit plus haut. Il est nécessaire que cette structure réunisse les principaux intervenants et intérêts impliqués dans le contrat, tout en demeurant une structure exécutive et fonctionnelle.

Le comité de rivière est une instance consultative mise en place par le préfet coordonnateur de bassin dès l'approbation du dossier préliminaire. C'est au niveau du comité de rivière que les débats de fond doivent s'effectuer. Il réunit Etat, élus des collectivités, représentants des divers usagers de l'eau et associations. Le comité de rivière oriente les activités de la structure d'animation. Contrairement à la structure d'animation, qui compte parfois un employé à temps plein, le comité de rivière se réunit sur une base occasionnelle. On retrouve souvent, dans le comité de rivière, certaines personnalités locales, à même de donner au contrat sa crédibilité et de générer un effet d'entraînement par leur leadership et leur présence dans la vie publique.

Une des obligations liées à la formule "contrat de rivière" est la production de rapports annuels et d'un rapport final. Ces conditions ont, par le passé, été plutôt mal respectées, les rapports étant généralement limités à un bilan financier des aides versées, sans examen approfondi des résultats du contrat par rapport aux objectifs définis. Pour l'ensemble du bassin Adour-Garonne, seulement deux rapports finaux complets ont été effectués : pour les contrats de rivière Agout Supérieur (travail effectué par une stagiaire à l'Agence de

l'eau Adour-Garonne et non par les gestionnaires du contrat) et Gorges de l'Aveyron (en cours de préparation par la DDE de Tarn-et-Garonne).

3.4 Forces et faiblesses des contrats de rivière

3.4.1 Bilan des contrats de rivière : MISE - 1989

En 1988, la Mission d'inspection spécialisée sur l'environnement (MISE) recevait le mandat d'effectuer un bilan des contrats de rivière effectués à ce jour.

- *"Il s'agissait de faire le point sur leur état d'avancement, d'apprécier la conformité des résultats acquis aux objectifs initiaux et d'examiner comment prolonger les contrats en organisation durable d'entretien et de gestion de la rivière." (Malaval et Suzanne, 1990)*

La MISE a examiné neuf contrats, sur les 18 qui étaient en cours à ce moment. Les enquêteurs ont procédé essentiellement à des rencontres sur le terrain. Les conclusions de la MISE sont résumées ici :

i) Forces des contrats étudiés

- l'impact médiatique, porteur d'un engagement politique ;
- le caractère un peu solennel de la procédure, qui engage les partenaires à prendre conscience de leur solidarité ;
- les progrès des comportements des partenaires vis-à-vis du patrimoine eau, réels quoique lents ;

- l'accélération des opérations d'assainissement et les résultats obtenus en matière de qualité des eaux.

ii) Faiblesses des contrats étudiés

- la très grande lenteur des progrès enregistrés ;
- la difficulté de mobiliser les propriétaires riverains ;
- les difficultés d'exécution liées à l'instabilité économique des entreprises, les redevances perçues par l'agence de l'eau sur une base "pollueur-payeur" étant trop faibles pour avoir un effet incitatif ;
- l'absence de prise en compte, sauf exceptions, du mode d'exploitation du bassin versant, notamment en ce qui concerne les pollutions diffuses ;
- le manque de préparation de presque tous les contrats, qui se manifeste par des engagements imprécis ;
- la difficulté de composer avec les nombreuses modifications apportées au programme initial au moment de l'exécution du contrat, et l'absence de sanctions économiques liées à la non-réalisation de certaines portions du contrat ;
- certains problèmes de cohérence entre les objectifs d'un contrat de rivière et certains travaux d'aménagement entrepris par ailleurs (remembrement, recalibrage, etc.) ;
- la rigidité des taux de subvention de l'Etat ;
- la difficulté de mise en place de structures permanentes, dotées des ressources nécessaires pour assurer l'entretien pérenne des cours d'eau.

iii) Facteurs favorisant l'exécution des contrats

- la présence d'une personnalité locale qui s'investisse dans l'opération ;
- l'appui des représentants de l'Etat, notamment le préfet ;
- un comité de rivière où sont bien représentés industriels et vie associative ;
- l'existence préalable d'une structure propre à assurer la maîtrise d'ouvrage générale du contrat.

Certaines des recommandations de la MISE ont été intégrées dans les circulaires subséquentes sur les contrats de rivière. Notamment l'agrément de tout nouveau contrat est contingent à la mise en place d'une structure d'entretien pérenne. Il s'agissait là de la recommandation la plus forte de la MISE.

L'Etat a modifié la teneur de ses engagements financiers, se retirant du financement des opérations d'assainissement, mais subventionnant jusqu'à 20% les travaux d'aménagement des berges. Certains ouvrages d'intérêt plus esthétique qu'écologique, par exemple la mise en souterrain de lignes électriques, ont été retirés de la liste des travaux subventionnables par le Ministère de l'Environnement. On travaille de plus en plus avec les agriculteurs, notamment dans le cadre du projet "Ferti-mieux", afin d'éviter à la source les pollutions agricoles diffuses.

Les représentants de l'Etat, ainsi que ceux des associations professionnelles locales siègent à pratiquement tous les nouveaux comités de rivière. Les associations de pêcheurs ont aussi la possibilité d'y participer, et le CSP doit donner son avis sur tous les nouveaux contrats. Les dossiers préalable et définitif doivent inclure une discussion des documents

officiels et projets affectant la zone du contrat, et une description des organisations locales intervenant dans le domaine de l'eau.

Ces améliorations et réajustements n'ont pas permis de régler tous les problèmes :

- le contrat de rivière demeure une procédure longue à démarrer ;
- la participation des propriétaires riverains demeure limitée et, dans beaucoup de cas, tel que le craignait la MISE (1989), la "*gestion collective*" s'est effectivement transformée en une "*gestion par les collectivités*" ;
- un grand nombre de structures intercommunales censées assurer l'entretien pérenne de la rivière cessent leurs activités à la fin de la période d'exécution des contrats et les communes reviennent à une gestion "individualiste" ;
- les objectifs en termes de dépollution sont rarement atteints, notamment dû à l'abandon de projets (souvent industriels) en cours de contrat. Ce fut le cas par exemple de l'Aven-Ster Goz (Bretagne), dont les résultats demeurent mitigés à cause du retrait des pisciculteurs au moment de la mise en oeuvre du contrat.

Dans le cadre du présent travail, une autre enquête a été réalisée, consistant en l'envoi d'un questionnaire (annexe II) à une centaine de gestionnaires dans le domaine de l'eau (annexe III), complémenté par des entretiens en personne et au téléphone (annexe I). Des informations ont ainsi été recueillies concernant plus de 55 contrats de rivière auprès de plus de 65 intervenants. Les données numériques issues de cette enquête doivent être comprises à titre indicatif. Il ne s'agit pas d'un sondage statistiquement validé. Cette recherche a permis de :

- faire un recensement partiel des contrats de rivière en cours de réalisation ou de préparation (répartition des budgets, initiative et gestion du contrat, suivi, etc.) afin d'identifier les tendances des dernières années ;
- sonder les perceptions des partenaires quant à la procédure contrat de rivière (objectifs prioritaires, degré de satisfaction, difficultés, etc.) ;
- dégager les différentes options quant à l'articulation possible et désirable entre les procédures SAGE et contrat de rivière (cet aspect est abordé au chapitre V).

3.4.2 La généralisation des contrats de rivière

La "pyramide d'âge" que montre l'examen de plus de 60 contrats mentionnés par les répondants à l'enquête témoigne d'une croissance importante du nombre des contrats de rivière dans les cinq ou six dernières années :

- 43 % des contrats sont en préparation ;
- 45 % sont en phase de réalisation ;
- 12 % sont considérés comme terminés.

Nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à parler d'un certain engouement pour la formule contrat de rivière. Les raisons les plus souvent citées sont la possibilité d'obtenir un financement supplémentaire de l'Etat et le prestige ou l'image de marque associés au label "contrat de rivière".

Les contrats de rivière, procédure exceptionnelle il y a dix ans, sont aujourd'hui monnaie courante. La démarche est acceptée et comprise ; on peut dire à cet égard qu'il s'agit d'un

grand succès. Il est cependant vraisemblable que cette augmentation du nombre des contrats de rivière ait provoqué l'apparition de certains problèmes.

Il est devenu difficile pour les DIREN de suivre de très près tous les contrats et, à Paris, on se plaint de recevoir des dossiers qui ne permettent pas de bien cerner le genre de travaux qui sera effectué. La rareté, si ce n'est l'absence de rapports et de suivi des contrats de rivière en est sans doute la cause, ainsi que le peu d'occasions de contact des gestionnaires de différents contrats entre eux et avec le Ministère de l'Environnement.

Il est pertinent de noter l'absence de lieux d'échange (conférences annuelles, ateliers, réseaux, etc.) permettant de faire le point sur les contrats de rivière et d'aborder leur développement avec une perspective plus large. A cette absence s'ajoute l'inexistence d'une procédure d'évaluation homogène pour tous les contrats.

Il semble que les structures de suivi et d'encadrement stratégique ne soient pas encore adaptées à la rapide multiplication du nombre des contrats de rivière. Dans les faits, les "gardiens" du label contrat de rivière, c'est à dire le Ministère de l'Environnement et le CNA, n'en surveillent que la porte d'entrée.

3.4.3 Une prise en charge de plus en plus locale

Alors que les premiers contrats de rivière, dans les années 1980, étaient surtout menés par l'Etat (par l'intermédiaire des DIREN, DDAF, DDE et préfectures), l'examen des 58 contrats recensés dans l'enquête montre que les acteurs locaux ont effectivement pris le

relais. Les acteurs les plus souvent mentionnés comme ayant été initiateurs d'un contrat de rivière sont :

- les services de l'Etat dans 36 % des cas ;
- les élus au niveau communal (syndicat intercommunal, associations de maires, communautés de communes, etc.) dans 35 % des cas ;
- les conseils généraux dans 19 % des cas ;
- d'autres intervenants (associations, espaces naturels régionaux, conseils régionaux, agences de bassin, etc.) dans 10 % des cas.

La réalisation du contrat implique souvent la création d'une entité destinée à être maître d'ouvrage des études et autres activités transversales au contrat (embauche d'un garde-rivière, information, etc.). Ces activités peuvent aussi être laissées à la charge d'un organisme existant. Pour les contrats recensés, la gestion globale était laissée :

- à une structure intercommunale dans 46 % des cas ;
- à plusieurs structures intercommunales dans 5 % des cas ;
- à une association dans 17 % des cas ;
- à l'Etat dans 6 % des cas ;
- à un conseil général ou une institution interdépartementale dans 3 % des cas ;
- à une société privée ou d'économie mixte dans 3 % des cas.

20 % des contrats n'avaient pas de structure à même d'assurer une maîtrise d'ouvrage globale et pour 19 % des contrats, on a fait mention de l'embauche d'un garde-rivière ou d'un animateur à temps plein, bien que la proportion réelle pourrait être supérieure.

Ces données partielles tendent à montrer une évolution favorable dans le sens d'une prise en charge des contrats de rivière par l'échelon local. L'embauche d'un garde-rivière, pratique de plus en plus courante et encouragée par l'Etat et les agences de bassin, semble se généraliser dans les contrats récents.

Nombre d'intervenants ont mentionné la difficulté de mettre en place des contrats de rivière interdépartementaux, et certains l'évitent à tout prix. Bien que fondés sur un périmètre naturel (justifié hydrologiquement), les contrats de rivière n'ont pas permis de transcender toutes les limites administratives établies.

3.4.4 Des intervenants plus ou moins satisfaits

Les objectifs prioritaires d'un contrat de rivière, sont présentés au tableau 3.3.

Le questionnaire demandait aux répondants si, selon eux, ces priorités étaient :

- .. généralement respectées (coefficient de 1) ;
- .. respectées dans la moitié des cas (coefficient de 0,5) ;
- .. rarement respectées (coefficient 0).

La moyenne des coefficients recueillis est de 0,62, signifiant que le répondant moyen est plus ou moins satisfait des objectifs des contrats qu'il a suivi.

Tableau 3.3 : Objectifs prioritaires d'un contrat de rivière

(Source : réponses au questionnaire, annexe II)

Objectif	Coefficient (/10)
La mise en place d'une structure pérenne d'entretien et de mise en valeur	9,0
La promotion d'un développement intégré du bassin versant, par la concertation	8,5
La construction d'ouvrages physiques (réseaux, assainissement, retenues, etc.)	6,9
Le développement d'activités de loisir, tourisme et d'éducation liées à l'eau	5,6

Nombre d'intervenants se plaignent de voir les objectifs des contrats orientés vers des préoccupations de court terme. Certains font mention de la difficulté de faire valoir l'importance de critères écologiques auprès des élus locaux, plus préoccupés selon eux à gagner l'appréciation de leurs concitoyens par des investissements importants.

Le questionnaire distribué demandait aux gestionnaires d'évaluer, sur une échelle de 0 à 10, le succès de chacun des contrats de rivière qu'ils avaient suivi, 0 étant un échec complet et 10 un succès total. Bien qu'une telle évaluation soit excessivement subjective, différents intervenants s'exprimant sur un même contrat avaient généralement une évaluation semblable.

Ainsi, de 34 contrats ayant fait l'objet d'une notation par un ou plus d'un intervenant :

- 9 contrats obtiennent entre 0 et 3 de moyenne ;
- 13 obtiennent entre 4 et 6 de moyenne ;
- 12 obtiennent entre 7 et 9 de moyenne.

A peu d'exceptions près, les contrats dont la préparation a duré le plus longtemps sont ceux dont la note est la plus basse. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, une longue période de maturation (plus de cinq ans entre l'idée initiale et la signature) est peut-être plus souvent révélatrice de conflits d'opinions ou de lenteurs administratives, que de réflexions productives au sein du comité de pilotage. L'importance du soutien politique offert au contrat, et la présence d'un animateur à temps plein dès la préparation d'un dossier final, sont deux facteurs qui contribuent autant à la réussite d'un contrat qu'à sa rapide conclusion.

3.4.5 Un suivi insuffisant

La grande majorité des contrats de rivière étant actuellement en cours de réalisation ou en préparation, les suites et rapports finaux n'ont pu être évalués que sur une faible proportion des contrats. Des 15 contrats terminés ou presque terminés :

- 5 ont fait l'objet d'un rapport final évaluant globalement la réussite du contrat ;
- 4 ont fait l'objet d'un rapport exclusivement financier ;
- 3 devraient faire l'objet d'un rapport, présentement en cours de réalisation ;
- 3 n'ont pas fait l'objet d'un rapport final, et aucun rapport n'est prévu.

Dans près de la moitié des cas donc, il n'y a pas de rapport final ou alors le rapport est exclusivement financier. Pour ce qui est des suites données au contrat, en termes d'entretien permanent :

- 3 contrats ont permis la mise sur pied d'une structure d'entretien permanent ;

- 5 contrats ont été suivis d'un autre projet de contrat, ou d'un projet de SAGE ;
- 7 contrats n'ont donné lieu à aucune suite concrète.

Les contrats ayant fait l'objet d'un rapport final sont, à peu d'exceptions près, ceux qui ont donné des suites concrètes. Les préoccupations exprimées par la MISE quant à la permanence des organismes de gestion semblent toujours d'actualité. Il semble que les contrats terminés n'aient pas adéquatement comblé l'objectif prioritaire des contrats de rivière, qui consiste en la création de structures d'entretien permanent.

Il est sans doute nécessaire de relativiser le succès d'un contrat de rivière donnant lieu à un projet de SAGE ou à un autre projet de contrat sur le même périmètre. Ainsi, selon un des intervenants interrogés, le SAGE de la Drôme, par exemple, a été lancé afin de compléter le travail effectué de façon inadéquate par le contrat de rivière du même nom. Un bon contrat, selon ce même intervenant, n'aurait pas dû être suivi d'un SAGE.

Les critères proposés par les intervenants pour juger du succès d'un contrat de rivière sont présentés au tableau 3.4 avec leur pondération moyenne.

En l'absence de rapports d'évaluation offrant l'information nécessaire, les gestionnaires doivent souvent se faire une idée approximative ou partielle de l'issue des contrats. Malgré tout, un intervenant ayant accès à une vision de l'ensemble des activités sur le bassin versant peut sans doute se faire une idée assez juste d'un contrat qu'il a suivi directement, sur la base de ces critères. Mais cette évaluation personnelle ne peut se substituer à un suivi plus systématique, issu d'une procédure transparente, et dont

l'élaboration fait appel à tous les acteurs du contrat. Une évaluation personnelle, surtout, est difficilement partageable et utilisable par d'autres intervenants.

Tableau 3.4 : Critères proposés pour évaluer le succès d'un contrat de rivière

(Source : réponses au questionnaire, annexe II)

Critère	Pondération (%)
Amélioration de la qualité de l'eau	22
Amélioration de la gestion de la rivière (entretien, etc.)	20
Implication locale (autofinancement, consensus, etc.)	16
Taux d'engagement des opérations prévues	14
Retombées médiatiques	8
Importance des investissements	7
Respect de l'échéancier et du budget	7
Création d'emploi et activités d'insertion	6

3.5 Bilan de l'expérience contractuelle

L'évolution des contrats de rivière depuis leur conception au début des années 80 montre qu'il s'agit d'une procédure flexible, efficace et mobilisatrice. Flexible car elle permet la prise en compte d'une grande variété de problèmes, du développement d'activités de sensibilisation à l'environnement à l'assainissement des communes en passant par le nettoyage des berges. Efficace car des progrès réels ont pu être constatés sur certains tronçons de rivière affectés. Mobilisatrice car elle encadre et donne une plus-value au travail des élus locaux, des services de l'Etat et des collectivités.

Tellement mobilisatrice en fait, que la multiplication des contrats s'est faite au détriment d'un suivi attentif des résultats de chacune de ces opérations. La communication est tenue

entre le Ministère de l'Environnement et les acteurs locaux (DIREN, agences, conseils généraux, syndicats intercommunaux, etc.). Une évaluation globale du programme des contrats de rivière se bute à la difficulté d'obtenir des évaluations schématiques de chaque contrat en regard des objectifs fixés.

Par ailleurs, certains des objectifs fondamentaux des contrats de rivière semblent être, dans les faits, relégués à l'arrière-plan et ne font pas l'objet d'une attention nécessaire, par exemple la création de structures d'entretien permanent.

CHAPITRE IV

SCHÉMAS (DIRECTEURS) D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX

4.1 SDAGE et SAGE : une démarche, mais deux échelles et deux outils

Pour coordonner l'ensemble des actions des pouvoirs publics envers les usagers de l'eau, et pour parvenir à une gestion équilibrée, la loi de 1992 a créé une nouvelle démarche de planification, sous la forme des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Chacun des SDAGE couvre l'ensemble d'un bassin hydrographique et fixe les orientations fondamentales pour le bassin ; les SAGE mettent en place une gestion locale participative, traduisant à une échelle restreinte les grands principes du SDAGE.

SDAGE et SAGE sont des documents officiels et publics ; une fois approuvés par l'Etat il ont force de loi et sont opposables à toutes les administrations publiques. Le SDAGE peut ou non fixer les frontières géographiques des SAGE éventuels. Si le SDAGE ne délimite pas ces périmètres, c'est le comité de bassin qui doit éventuellement statuer sur l'acceptabilité des périmètres de SAGE tels que proposés par des acteurs locaux.

Ce nouvel outil de planification à deux niveaux, bien qu'innovateur dans le domaine de l'eau, n'a rien de révolutionnaire. Il peut se comparer, au Québec comme en France, aux plans d'aménagement du territoire des MRC (Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme français), avec leur contrepartie locale, les plans de zonage municipaux (Plans d'occupation des sols en France).

Tableau 4.1 : SDAGE et SAGE, deux échelles, deux outils

	SDAGE	SAGE
Dimension	Grands bassins (100 000 km ²)	Gestion locale (1000 - 2000 km ³)
Organe directeur	Comité de bassin	Commission locale de l'eau (CLE)
Portée légale	Opposable aux administrations	Opposable aux administrations
Obligation	Obligatoire pour chaque bassin	Facultatif, selon les initiatives locales

4.2 Le développement des SDAGE

4.2.1 Procédure d'élaboration

La loi sur l'eau oblige la mise en place d'un SDAGE pour chaque grand bassin. Le SDAGE fixe les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de l'eau. *"Il s'agit effectivement du projet pour l'eau à l'échelle des grands bassins hydrographiques."* (Comité de bassin Adour-Garonne, 1995).

Les comités de bassin sont responsables de la préparation du SDAGE, mais ils doivent associer à cette démarche les représentants de l'État, les conseils régionaux et les conseils généraux concernés. Le comité de bassin est appuyé par un secrétariat conjoint assuré par la DIREN de bassin et/ou l'agence de l'eau, selon le cas. La loi fixe un délai de cinq ans pour la préparation et l'adoption par l'État des SDAGE, c'est-à-dire jusqu'au 3 janvier 1997. Il semble que le délai sera respecté dans tous les bassins.

4.2.2 Contenu des SDAGE

La loi de 1992 définit de manière assez floue le contenu des SDAGE :

- *"Ils prennent en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques et définissent de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre. Ils délimitent le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique."*

En conséquence de ce flou, on note des disparités importantes dans le contenu, la forme et la méthodologie d'élaboration des différents SDAGE (Hubert, 1995).

La valeur du SDAGE est pédagogique en plus d'être légale. Il s'adresse à un grand public, présente un diagnostic complet de la situation à l'appui des mesures réglementaires, et met en place un tableau de bord, indispensable au suivi des programmes et réalisations proposés. Le SDAGE n'est pas nécessairement un document particulièrement volumineux, à titre d'exemple, le SDAGE Adour-Garonne compte à peine plus d'une centaine de pages (Annexe VI : Synthèse du SDAGE Adour-Garonne).

Le SDAGE doit organiser les bases de la gestion locale participative, qui sera assurée par les SAGE. Dans cette optique, le SDAGE peut fixer les périmètres des SAGE, et imposer des "contraintes de solidarité" devant être respectées aux interfaces des différents périmètres de SAGE (objectifs de débit et de qualité par exemple).

4.2.3 Portée légale des SDAGE

La portée des SDAGE, une fois approuvés, est vaste. Le document est opposable aux administrations publiques : toutes les décisions administratives et programmes dans le domaine de l'eau devront y être compatibles. Les décisions hors du domaine de l'eau doivent "*prendre en compte*" le SDAGE (République française, 1992). Les SDAGE et SAGE ne sont pas opposable au tiers, ce qui signifie légalement que, par exemple, un citoyen ne peut pas poursuivre en justice un gestionnaire de barrage privé qui contreviendrait aux prescriptions du SDAGE, mais devrait plutôt en appeler auprès de l'organisme public responsable d'encadrer ce gestionnaire (commune, entente interdépartementale, etc.).

Une certaine confusion subsiste quant à la portée exacte de ce que représente le "domaine de l'eau". Des débats importants ont eu lieu lors de la préparation du SDAGE Adour-Garonne à savoir si les exploitants de gravières dans le lit mineur des cours d'eau étaient entièrement assujettis aux documents SDAGE-SAGE. A moins de revirement politique de dernière minute, il semble que les extracteurs de granulats aient eu gain de cause, les schémas départementaux régulant leurs activités ne seront pas assujettis au SDAGE, mais devront le prendre en compte.

4.3 Le développement des SAGE

La préparation d'un SAGE n'est pas obligatoire mais, où un SAGE existe, il est opposable et exécutoire. En l'absence de SAGE approuvé sur un périmètre donné, les consignes minimales du SDAGE s'appliquent, ainsi que les prescriptions générales de la loi sur l'eau

(police des eaux, autorisations, etc.). Le périmètre du SAGE doit représenter une unité cohérente (sous-bassin, groupement de bassins, système aquifère, etc.).

Le SAGE doit fixer des objectifs en tenant compte d'un horizon stratégique de dix ans, mais programmera des activités sur une base quinquennale. Les révisions au SAGE ne pourront être effectuées qu'à partir de la cinquième année, sauf événement exceptionnel. On prévoit que la durée d'élaboration des SAGE sera d'entre 6 mois et 2 ans. Bien que plusieurs SAGE soient déjà en phase de préparation, aucun n'a encore été mis en oeuvre (Retkowsky, 1995).

4.3.1 Procédure d'élaboration

L'élaboration d'un SAGE passe par trois phases distinctes (Ministère de l'environnement, 1992) :

- la phase préliminaire, qui débouche sur la délimitation du périmètre et la constitution de la commission locale de l'eau (CLE) ;
- la phase d'élaboration du projet, elle même divisée en six séquences ;
- la mise en oeuvre du SAGE et le suivi des résultats grâce au tableau de bord.

L'objectif essentiel de la phase préliminaire est de constituer un dossier argumentaire justifiant la pertinence de la démarche SAGE sur le périmètre concerné. Pratiquement n'importe quel acteur peut constituer un dossier préliminaire (service de l'Etat, région ou département, association, communauté de commune, etc.). Le dossier s'adresse aux instances officielles qui devront donner leur aval au projet :

- préfet coordonnateur de bassin ;
- préfet du ou des département(s) concerné(s) ;
- comité de bassin ;
- collectivités territoriales concernées.

Le dossier préliminaire expose, dans une perspective globale, le contexte "eau" dans le périmètre envisagé, et présente les objectifs de la démarche SAGE. Le dossier préliminaire doit inclure (Ministère de l'environnement, 1992) :

- un rappel des diverses obligations réglementaires existantes ;
- une analyse de la compatibilité des objectifs présentés avec ceux du SDAGE ;
- une identification des principaux acteurs dans le périmètre ;
- des orientations et recommandations pour la constitution de la Commission locale de l'eau (CLE).

Le dossier préliminaire est transmis au(x) préfet(s) du ou des départements, qui sollicite(nt) ensuite l'avis des communes, départements et régions concernés par le périmètre. Le dossier, accompagné des avis, est ensuite transmis au comité de bassin, qui peut proposer des modifications au périmètre ou imposer des contraintes à respecter aux limites du SAGE.

La phase préliminaire se termine avec l'arrêté préfectoral qui vient formaliser l'existence du SAGE, délimiter définitivement son périmètre et arrêter la composition de sa CLE.

La CLE est le noyau opérationnel du SAGE. Elle est une assemblée délibérante ne disposant pas de moyens de financement, ni de capacité à assurer de maîtrise d'ouvrage. Son rôle est cependant central. C'est la CLE qui :

- *"définit les axes de travail ;*
- *impulse le processus ;*
- *consulte les partenaires institutionnels et les autres parties prenantes du terrain ;*
- *élabore, construit le SAGE ;*
- *organise la mobilisation des financements et la mise en oeuvre matérielle du SAGE ;*
- *organise le suivi du SAGE ;*
- *prévient et arbitre les conflits ;*
- *facilite les adaptations et révisions ultérieures."* (Ministère de l'environnement, 1992)

La Loi sur l'eau fixe certaines règles concernant la composition de la CLE. Elle doit être constituée :

- pour moitié de représentants des collectivités territoriales et établissements publics locaux (le président de la CLE appartient à ce collège) ;
- pour un quart de représentants des usagers, riverains, organisations professionnelles ou associations (dont les associations de protection de la nature) ;
- pour un quart de représentants de l'Etat et de ses services déconcentrés (DIREN, DDE, etc.).

Le Guide méthodologique d'élaboration des SAGE recommande que la CLE compte un minimum de 20 et un maximum de 50 membres, afin d'assurer en même temps une bonne représentation des intérêts et l'efficacité des débats.

La CLE, dans son travail d'élaboration du SAGE, peut s'appuyer entre autres sur :

- un secrétariat administratif, dont le personnel n'est pas membre de la CLE mais mis à la disposition de la CLE par un de ses membres ;
- un secrétariat technique, organe d'expertise chargé d'informer les membres de la CLE et de préparer les cahiers des charges des études à entreprendre ;
- un bureau exécutif (facultatif), la CLE peut désigner en son sein un exécutif.

A partir du moment où la CLE est nommée, elle prend en charge l'élaboration du SAGE. Le processus d'élaboration dépendra grandement de la CLE, qui pourra selon selon l'approche choisie commander des études, faire des consultations publiques, etc.

Le Guide méthodologique propose une démarche en six séquences, qui peuvent selon le cas, être entreprises simultanément ou en séquence :

- état des lieux, sous la forme de fiches thématiques des milieux et usages ;
- diagnostic global, qui ajoute à l'état des lieux une évaluation des manques à combler et conflits d'usage à résoudre ;
- tendances et scénarios, analyse prospective des évolutions possibles ;
- stratégie d'intervention, et détermination des objectifs ;
- élaboration des produits du SAGE, sous forme de mesures réglementaires, orientations de gestion, plans d'aménagement, mesures de suivi et stratégie de communication ;
- validation finale.

Le rapport final du SAGE sera soumis à approbation préfectorale, à laquelle s'ajoute une enquête publique. Le rapport final doit décrire, avec documents visuels à l'appui :

- la situation existante (usages, milieux, tendances) ;
- les différentes perspectives pour la mise en valeur du milieu ;
- la stratégie choisie par la CLE (aspect réglementaire, plans d'action et tableau de bord) ;
- la justification de compatibilité du SAGE avec le SDAGE ;
- les conséquences du SAGE sur les décisions administratives dans le domaine de l'eau qui devront s'y ajuster, par exemple :
 - installations, ouvrages et travaux soumis à autorisation ou déclaration ;
 - périmètres de protection des captages à mettre en oeuvre ;
 - affectations de débits à certains usages ;
 - plan de conservation des zones inondables ;
 - etc.

A partir de l'approbation préfectorale qui clôt la phase d'élaboration, le SAGE entre en application. Tous les acteurs institutionnels dans le domaine de l'eau doivent se référer au SAGE et s'y conformer pour tout ce qui les concerne. La CLE continue d'exister mais assume désormais un rôle d'animation et de suivi :

- diffusion des enjeux et objectifs du SAGE auprès des acteurs institutionnels et du grand public ;
- suivi des résultats obtenus dans le domaine de l'eau, grâce au tableau de bord ;
- suivi des politiques d'aménagement de l'espace, hors du domaine de l'eau ;

- production d'un bilan annuel.

Bien que le SAGE s'impose comme référence à toutes les décisions dans le domaine de l'eau, il n'a cependant pas le pouvoir de contraindre un maître d'ouvrage à entreprendre des travaux, même dans le cadre des plans d'aménagement proposés. La CLE devra être persuasive et incitative en faisant jouer d'un côté les financements disponibles et de l'autre l'obligation de se conformer à des règles de gestion minimales (Ministère de l'Environnement, 1992).

4.3.2 Etat d'avancement des SAGE

Alors que les SDAGE sont presque tous en phase finale d'élaboration et seront bientôt validés, la majorité des SAGE sont encore en phase d'émergence ou d'instruction, c'est à dire que ni le périmètre du SAGE, ni la composition de la CLE n'ont été arrêtés. Aucun SAGE n'est encore en phase d'exécution.

Les enjeux soulevés, tout comme la taille géographique des périmètres proposés, témoignent d'une grande diversité. Pour faire face à des situations spécifiques, les gestionnaires des SAGE ont dans plusieurs cas mis en place des structures originales, adaptant librement les consignes du Guide méthodologiques à leur situation (Hubert, 1995).

Quelques exemples de SAGE illustrent cette diversité (Retkowsky, 1995) :

- le SAGE Vilaine, dans le bassin Loire-Bretagne, couvre une surface record de 10 900 km² avec 515 communes, les enjeux majeurs sont l'irrigation, l'alimentation en eau potable et la dépollution ;
- le SAGE Baie de Bourgneuf - Marais breton, aussi dans le bassin Loire-Bretagne, couvre une surface de 1390 km² sur 35 communes, et abordera des problèmes liés à la qualité des eaux, aux usages piscicoles et aquacoles, et à la restauration d'aires de baignade ;
- le SAGE Lèz - Mosson - Etangs palavasiens, dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, couvre 536 km² et 43 communes (dont la commune de Montpellier), on y abordera la lutte contre les inondations, l'urbanisme, la gestion des déchets solides et la gestion de grands projets d'infrastructures (autoroutes, recalibrage du Lèz pour la navigation) ;
- le SAGE Petite Camargue gardoise, aussi dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, couvre 377 km² et 8 communes, les enjeux, pour cette population qui vit en majorité "les pieds dans l'eau" sont la protection de ce milieu unique, la maîtrise de son fonctionnement hydraulique et la restauration de la qualité des eaux souterraines.

Le bassin Adour-Garonne se distingue par l'absence de SAGE ayant passé le cap de la phase d'émergence. Le comité de bassin a en effet décidé d'attendre la finalisation du SDAGE avant de statuer sur la recevabilité des périmètres de SAGE.

4.4 Commentaires et questionnements sur la Loi sur l'eau

Il est évidemment prématuré de faire dès aujourd'hui un bilan de la loi sur l'eau. L'horizon est encore trouble et il faudra attendre quelques années pour que "la poussière retombe".

Les commentaires qui suivent doivent donc être lus avec précaution et ne représentent pas nécessairement les positions officielles d'un nombre important d'acteurs. Il s'agit plutôt d'un recueil de commentaires et de critiques touchant la loi sur l'eau et son application jusqu'à maintenant.

4.4.1 Des acteurs généralement satisfaits

La loi sur l'eau de 1992 a reçu un accueil très favorable dans les milieux concernés. Toutes les critiques qui suivent doivent être comprises dans un contexte où aucun intervenant majeur n'a émis de réserves fortes sur la pertinence des principes de la loi.

On dit parfois que chaque Français porte en lui l'ambition de devenir un planificateur global. La loi sur l'eau met cette ambition à la portée d'un nombre croissant de décideurs français. Le dispositif SDAGE-SAGE engage un nombre important d'intervenants dans une démarche de planification et de participation.

La loi s'inscrit dans la mouvance vers la décentralisation, qui marque la France depuis une trentaine d'années (loi sur l'eau de 1964, loi sur la décentralisation de 1982, etc.) et marque l'aboutissement d'une longue évolution dans la politique de l'eau, passant d'une vision sectorielle à une vision intégrée.

4.4.2 Une mise en oeuvre inégale des SAGE

Le SAGE des Dranses a fait l'objet d'un rapport de la MISE (1995). Il s'en dégage que le problème principal qu'a posé l'élaboration du SAGE a été celui de la participation des élus

locaux. La participation des services de l'Etat, du Conseil Général du département et de l'agence de bassin a été nettement plus active, offrant un exemple de situation où le SAGE pourrait ne pas accomplir son objectif de mettre en place une gestion locale.

Mais même si la participation n'est pas au rendez-vous, un SAGE peut se faire. Il demeure dans ce cas un outil permettant une "technocratie" plus efficace et décentralisée. Le SAGE des Gardons (Gard), à moins de revirement risque aussi d'être un de ceux-là. On a pris le parti de lancer une série d'études techniques lourdes (dont certaines ne seront pas complétées d'ici deux ans) et de ne pas engager de gestionnaire-animateur pour faciliter la concertation. La CLE s'est donnée un "bureau exécutif", d'où les instances locales (communales) sont absentes au profit des services de l'Etat, des associations socio-professionnelles et du Conseil Général du département. Le risque de démobilisation des acteurs locaux est grand.

Mais cette lacune ne se fait pas sentir partout. Le SAGE de la Petite Camargue Gardoise (Gard) a permis une importante mobilisation populaire. Deux des raisons de ce succès sont : l'utilisation de techniques participatives souvent assimilées au jeu, facilitant considérablement le dialogue et encourageant la présence aux réunions (CEDAG, 1995) ; et l'importance centrale de l'eau dans cet éco-sociosystème de taille limitée. Toutes les communes du périmètre sont représentées à la CLE.

Plusieurs facteurs concourent à expliquer la difficulté dans certains périmètres pour instaurer une gestion participative :

- l'absence d'une menace écrasante (barrage, pollution majeure), servant à fédérer les énergies locales. En effet, l'absence d'une gestion intégrée est rarement perçue comme un problème en soi justifiant la recherche d'une solution. La gestion intégrée intervient souvent en réponse à un problème urgent et aigu, ressenti localement ;
- une décision "venue d'en haut", orientant de façon plus ou moins contraignante les acteurs locaux vers la préparation d'un SAGE. Le SAGE des Gardons en est un exemple : le Ministre de l'Environnement de l'époque, M. Brice Lalonde, a lui-même "recommandé" qu'un SAGE se mette en oeuvre, suite à l'abandon d'un important projet de barrage ;
- la crainte, pour les élus locaux, de perdre leurs prérogatives au profit de la CLE (difficulté à appréhender et concrétiser les solidarités amont-aval) ;
- la difficulté de concilier le besoin d'une approche à long terme avec les attentes des décideurs locaux en termes de plans d'action univoques et clairs, justifiant les coûts de la démarche.

4.4.3 Une multiplication des textes de loi et une jurisprudence à établir

Sans remettre en cause les améliorations au niveau de la gestion que vont probablement entraîner la loi sur l'eau, plusieurs se demandent s'il était nécessaire de passer par un tel processus législatif et la création de nouveaux outils de gestion. En effet, nombre de lois et d'initiatives locales existantes auraient pu offrir un cadre d'action cohérent et dynamique, si elles avaient été mieux mises en valeur.

- *"Le SDAGE laisse planer un doute sur les moyens dont dispose actuellement l'Etat pour faire appliquer les réglementations actuelles. Certaines d'entre elles ne sont d'ailleurs plus évoquées, comme la loi pêche dont l'application stricte aurait*

pourtant d'ores et déjà permis de régler une bonne partie des points qui sont abordés dans la loi sur l'eau (...) En France, ce phénomène d'inflation normative est bien connu : trop de textes, trop vite modifiés, trop peu connus, trop mal et trop inégalement appliqués. En la matière, la prolifération entraîne la dévalorisation." (Pustelnik, 1995)

On a souligné certaines faiblesses dans le fonctionnement des agences de bassin qui, à l'intérieur même du cadre offert par la loi de 1964, pourraient être en bonne partie résolues. On accuse les agences de pratiquer, à l'échelle des grands bassin, une gestion quasi sectorielle, fondée sur un trop simple principe d'équité : "payeur de redevances = bénéficiaire de crédits". Les crédits des agences sont informellement distribués en fonction des sources de revenus par secteur d'activité, de façon à éviter l'inter-financement. Les comités de bassin, représentatifs des différents intérêts en présence, auraient ainsi le réflexe de "se distribuer la tarte" de manière à éviter, par exemple, que les redevances du secteur urbain aillent à financer la dépollution industrielle, même si un tel mouvement de capital offrait un meilleur rendement global.

En parallèle on note que les revenus des agences de bassin proviennent en majeure partie des usagers individuels pour qui la redevance est invisible, donc peu incitative. Les usagers industriels et agricoles, pour leur part, payent des redevances généralement insuffisantes, donc là aussi peu incitatives. La double action des agences voulue par la loi de 1964, c'est à dire d'un côté l'incitation "négative" par les prélèvements et de l'autre l'incitation "positive" par les crédits, a donc été amputée d'un de ses bras. Une révision du fonctionnement des agences aurait pu être menée sans la loi sur l'eau. L'efficacité des SDAGE à cet effet reste à démontrer.

Plusieurs expériences de gestion locale participative, antérieures à la loi sur l'eau de 1992, montrent de plus qu'une nouvelle procédure n'était peut-être pas absolument nécessaire pour qu'à l'échelle locale une gestion intégrée se mette en place. On peut citer en exemple l'Etablissement public interdépartemental de la Dordogne (EPIDOR) et sa Charte de l'eau (Pustelnik, 1995), ainsi que les expériences de la Salaison, cours d'eau péri-urbain près de Montpellier et de la nappe aquifère de l'Astien, dans le Hérault (Sallenave et al., 1993). Ces expériences, bien qu'elles n'entrent pas dans le "moule" de la procédure SAGE, en partagent la philosophie. Citons aussi les contrats de rivière qui, selon certains intervenants, peuvent faire tout le travail d'un SAGE, à la condition qu'ils aient été suffisamment bien préparés.

Dans la plupart de ces situations, les acteurs s'engagent moralement, sans contrainte réglementaire ; il arrive fréquemment qu'en cas de problème (conflits d'usage, difficultés économiques, etc.), les engagements ne soient pas tenus. A toutes ces expériences, le SAGE ajoute un poids réglementaire plus contraignant, fondé sur une vaste concertation.

Malgré tout, certains, cyniques, prétendent que les Français prennent plaisir à créer des lois, pour ensuite les pervertir et les détourner de leur sens originel. La loi de 1992 est-elle un texte de plus, voué à être dénaturé?

La loi sur l'eau de 1992 laisse encore une place importante aux interprétations et il sera sans doute nécessaire d'attendre la jurisprudence pour saisir toute son ampleur (ou *a contrario* son manque d'envergure) :

- *"Bon nombre de dispositions renvoient finalement à l'administration et au juge pour opérer les arbitrages nécessaires."* (Pustelnik, 1995)

- *"La définition de la "compatibilité" est juridiquement incertaine et donc sujette à interprétation ; on considère qu'une décision est compatible au schéma lorsqu'elle n'est pas interdite par celui-ci" (Hubert, 1995)*

Si cette notion restrictive de "compatibilité" s'applique, force est de constater que le SDAGE Adour-Garonne est un document sans mordant, les interdictions ou prescriptions formelles étant relativement peu nombreuses par rapport aux recommandations.

On pourrait aussi souligner l'ambiguïté du terme "équilibre" entre milieux et usages, en l'absence d'une hiérarchisation des valeurs liées au milieu et aux usages. La loi, implicitement, donne priorité aux usages, par la composition des CLE, qui sera abordée plus loin.

Bref, avec la loi sur l'eau, on a voulu faire un grand pas en avant. Nombreux sont ceux qui, sans renier les principes ni la pertinence de cette nouvelle législation, auraient préféré faire plusieurs petits pas mieux assurés et fondés sur les textes et expériences existantes.

4.4.4 Du rôle de l'Etat central dans le nouveau dispositif

Tous les intervenants s'entendent pour dire que l'élaboration d'un SAGE sur un périmètre est une opération laborieuse et longue, empreinte de formalisme. Le SAGE et sa CLE sont des instances très décentralisées, contrôlées principalement à l'échelon local ; mais fonctionnant dans un cadre très rigide, qui dicte entre autres :

- les lignes directrices du "projet pour l'eau" : le SDAGE ;
- les organismes représentés au sein de la CLE ;

- les conditions d'admissibilité d'un périmètre de SAGE.

On met en place une gestion locale concertée, mais un mode de gestion et une structure technocratique unique pour tous, sous tutelle de l'Etat. La CLE détient d'importants pouvoirs politiques (arbitrage des conflits d'usage, choix d'une stratégie de développement), ce qui justifie les exigences strictes et les mesures de contrôle mises en oeuvre. Ces exigences se justifient aussi par le fait que la CLE n'est pas élue au suffrage universel et procède d'une logique territoriale nouvelle (hydrologiquement cohérente). Il est pertinent de noter qu'au sein des services de l'Etat (DDE, DDAF, DIREN, etc.), on accepte plus aisément ce formalisme que dans les collectivités territoriales et locales (communes, départements, etc.).

L'uniformité obligée des structures de gestion a suscité de vives critiques. EPIDOR (Etablissement public interdépartemental de la Dordogne) est un organisme voué à la concertation et la gestion intégrée des eaux de la Dordogne. Le dispositif SDAGE-SAGE aura d'importantes conséquences sur ses activités, néfastes selon ses gestionnaires. Le territoire couvert par EPIDOR est considéré comme trop grand pour un seul SAGE, et le SDAGE propose de le diviser en trois. Donc éventuellement trois CLE, avec trois SAGE, pourraient se surimposer au travail de gestion d'EPIDOR. On a suggéré qu'il aurait été efficace de fixer des règles plus souples permettant une meilleure mise en valeur des initiatives existantes afin d'éviter les chevauchements et inefficacités institutionnels. Le bassin Adour-Garonne se caractérise par ses importants organismes de bassin. Aucun SAGE n'est encore amorcé en Adour-Garonne et il est à prévoir que leur développement sera ponctué d'autres conflits avec les organismes de gestion existants.

Les pouvoirs étendus de la CLE marquent une étape importante et abrupte dans l'histoire de la décentralisation, nombre de pouvoirs d'arbitrage de l'État central étant délégués directement à une autorité locale. Deux interprétations différentes s'opposent :

- pour certains, il s'agit d'une "démission totale" de l'État, qui perd une partie de son pouvoir d'intervention. La décentralisation serait allée trop loin ;
- pour d'autres la démission n'est que partielle ou feinte, l'État conserve quasi intact son pouvoir d'intervention mais fait intervenir les collectivités locales dans le financement de ses fonctions régaliennes.

Ces deux critiques paradoxales de la loi sur l'eau sont brièvement présentées ici, mais il est nécessaire de rappeler que pour bon nombre d'intervenants entre ces deux extrêmes, la loi sur l'eau aura permis d'établir une "tension fonctionnelle" optimale, c'est à dire :

- une mise en cohérence au niveau local des grandes politiques de l'État.

i) Une démission totale de l'Etat

Les controverses sur le projet maintenant abandonné de barrage de Laborie ont mis en évidence que des intérêts locaux pouvaient parfois être en contradiction avec les intérêts de la France ou de l'Europe : les agriculteurs dans la moyenne vallée des Gardons, zone difficile, auraient eu accès avec le barrage à une importante source d'eau d'irrigation associée à une réduction des risques d'inondation dans les plaines... mais à un coût important, dans un contexte de surproduction alimentaire européenne et d'importantes

subventions à l'agriculture ; le barrage aurait aussi affecté la haute vallée, site naturel dont la préservation pourrait être considérée d'intérêt national.

Ce "conflit d'échelle" illustre la critique qu'on a faite au dispositif SDAGE-SAGE. C'est que l'État affaiblit son pouvoir d'intervention au profit des représentants du milieu (la CLE). Des intérêts locaux pourraient éventuellement utiliser un SAGE pour bloquer des projets importants, ou mettre en marche des projets indésirables, à une échelle plus vaste, mettant un frein aux grands projets d'aménagement du territoire français sur la base d'un "syndrome NIMBY" réglementaire.

Afin d'éviter ces conflits, le comité de bassin et l'État doivent approuver le SAGE avant sa mise en application, mais il semble difficile d'imaginer un préfet refusant d'approuver un SAGE élaboré par une CLE représentative, qu'il a lui-même nommée.

Aucun cas grave de "conflit d'échelle" ne s'est présenté, mais il est important de noter que dans certains bassins, le SDAGE a affirmé le principe que certains projets ne pouvaient pas être remis en cause par les SAGE : par exemple le projet de liaison Rhin-Rhône pour le transport maritime et l'aménagement du Lèz pour le transit Méditerranée-Montpellier. Certains grands projets actuels du gouvernement sont ainsi "protégés", mais qu'en sera-t-il des projets éventuels qui pourraient émerger après l'approbation des SDAGE et SAGE?

ii) Une mainmise de l'Etat

Certains croient à l'opposé que le dispositif SDAGE-SAGE constitue un empiètement de l'Etat dans les affaires des collectivités territoriales, à l'encontre du discours officiel sur la décentralisation. Ils avancent nombre d'arguments, entre autres :

- les préfets doivent arrêter les périmètres, la composition des CLE, et en bout de ligne approuver les SAGE, mettant ainsi le processus en entier sous la tutelle de l'État ;
- les SDAGE ont été élaborés principalement par les services de l'État et les agences de bassin. L'intervention au sein du comité de bassin des collectivités locales semble avoir été limitée (du moins dans le bassin Adour-Garonne) ;
- les consignes d'élaboration des SAGE obligent une rigueur technique qui met dans une position de force les représentants de l'État et des agences de bassin au sein des CLE, même s'ils sont numériquement minoritaires, car ils détiennent une compétence technique que les élus locaux n'ont pas.

4.4.5 De l'équilibre milieux-usages

La loi pose comme objectif fondamental d'établir un équilibre entre milieux naturels et usages. Une telle utilisation du mot équilibre est sujette à interprétation et débats. Faut-il satisfaire les usages en préservant au mieux le milieu (priorité aux usages)? Ou adapter les usages aux potentialités du milieu (priorité aux milieux)?

On pourrait s'attendre à ce que la CLE traduise cet équilibre pour permettre des débats "d'égal à égal". Mais la composition des CLE cherche surtout à engager l'ensemble des

décideurs locaux dans une démarche de gestion, favorisant implicitement un équilibre usage-usage. Il n'y a aucune représentation explicite des valeurs du milieu naturel au sein de la CLE, que cette valeur soit considérée comme intrinsèque ou qu'elle soit assimilée à un potentiel économique légué en héritage aux générations futures, dans une perspective de développement durable.

Il est évidemment bien difficile de mettre en place une structure décisionnelle où seraient représentés les intérêts du milieu naturel ou des générations futures. Dans l'actuelle composition des CLE, on peut s'attendre à ce que les associations de protection de la nature (lorsqu'elles sont présentes) et les services de l'État chargés de la protection de l'environnement jouent ce rôle, mais leur représentation est très minoritaire. Il appartiendra donc à chaque CLE de définir l'équilibre en question à partir de notions d'éthique qui pâlissent souvent face aux préoccupations immédiates.

4.4.6 Une participation du public encore très ténue

En France, la tradition des consultations publiques est relativement peu développée. L'ensemble de la démarche participative des SAGE consiste essentiellement en l'intégration au processus décisionnel des acteurs institutionnels et décideurs politiques : élus locaux, usagers représentés par leurs associations, structures interdépartementales ou intercommunales existantes, services de l'État, etc.

L'unique exercice de consultation publique nécessaire avant l'approbation d'un SAGE est la réalisation d'une enquête publique, consistant essentiellement à mettre le document à la disposition du public et recueillir les commentaires écrits dans un registre. Un

commissaire-enquêteur est mandaté pour effectuer le dépouillement du registre et faire ses recommandations au préfet avant l'approbation finale. Cette consultation n'intervient qu'à la toute fin du processus.

Cette lacune n'a pratiquement pas fait l'objet de critiques. Les procédures d'audiences publiques, comme celles du BAPE au Québec et du BFEEE au Canada, sont peu fréquentes en France.

Il est nécessaire de mentionner que, à l'intérieur de certains SAGE, on a décidé de procéder volontairement à des exercices d'information et de consultation publiques préalables, mais la loi ne l'exige pas.

La tradition québécoise de consultation permettrait sans doute de systématiser les procédures d'information et de participation du public dans la gestion des ressources hydriques, tout en assurant la transparence du processus décisionnel.

CHAPITRE V

ARTICULATION SAGE - CONTRATS DE RIVIÈRE

5.1 Considérations préliminaires

Les deux chapitres précédents ont permis de comprendre, dans leurs grandes lignes, les procédures contrat de rivière et SAGE. Alors que le contrat de rivière est une entente volontaire entre un ensemble de partenaires financiers et de maîtres d'ouvrages, le SAGE est un processus dont la vocation est planificatrice, menant de fait à la création d'un espace politique fondé sur une division territoriale nouvelle. La question qui occupe maintenant nombre d'intervenants dans le domaine de l'eau est de savoir comment articuler et utiliser de façon optimale ces deux outils dans une démarche coordonnée.

La nécessité de proposer des pistes de réflexion quant à l'articulation optimale entre SAGE et contrats de rivière amène à se poser un certain nombre de questions, dont certaines demeurent sans réponse.

5.1.1 Est-il nécessaire d'implanter des structures de gestion intégrée partout?

Le nombre de contrats de rivière est ultimement limité par des facteurs budgétaires : le besoin d'offrir un soutien financier suffisamment incitatif sans vider les caisses de l'État. Les SAGE, pour leur part, n'engagent pas directement des investissements importants mais plutôt un niveau d'organisation relativement exigeant, qu'il faut pouvoir justifier.

Quelle que soit la contrainte, la question qui se pose est : faut-il chercher à mettre en place des initiatives de gestion intégrée partout? Si oui, s'agit-il d'une vision à moyen, long ou très long terme? Et comment prioriser les opérations?

En d'autres mots, est-il nécessaire de s'engager activement dans la promotion des SAGE et opérations contractuelles, ou plutôt y recourir en cas de besoin en s'inspirant de l'adage américain *"If it ain't broken, don't fix it"* (Si ce n'est pas brisé, ne le réparez pas)? Jusqu'ici, l'État et les comités de bassin semblent s'être engagés dans la première voie, c'est à dire d'encourager toutes les initiatives pouvant mener à un SAGE et, dans une moindre mesure, à un contrat de rivière.

C'est donc à l'échelon local, au stade de l'émergence des initiatives, que se fait effectivement le tri des opérations prioritaires : premier organisé, premier servi. Cette démarche de priorisation a l'avantage d'engager des porteurs motivés qui pourront éventuellement en motiver d'autres, mais le désavantage de ne pas toujours tenir compte des besoins les plus urgents au niveau des grands bassins.

Nombreux sont les intervenants qui croient que les SAGE devraient éventuellement couvrir l'ensemble du territoire français. Pour d'autres, une telle perspective relève de la perte de temps et d'énergie. Bien que ces différences d'opinions puissent sembler sans importance, elles montrent que la vision du futur offerte par la loi sur l'eau est trouble. Cette libre interprétation est-elle voulue par la loi? Les expériences de SAGE étant encore très jeunes et, majoritairement issues de l'échelon local ou départemental, il semble que quelques années seront peut-être nécessaires pour fixer des objectifs précis à une échelle plus vaste.

5.1.2 Comment gérer les initiatives existantes?

Les questions du niveau de pénétration désiré des SAGE dans le territoire et de la priorisation des opérations amènent logiquement à aborder les débats très actuels quant à la coordination nécessaire entre les SAGE à venir et les organismes, chartes et schémas de gestion (autres que les contrats de rivière) existant déjà au niveau des bassins versants.

Les initiatives de gestion intégrée futures ayant une portée réglementaire et planificatrice prendront probablement la forme d'un SAGE. Mais dans plusieurs bassins, un tel besoin a été ressenti il y a longtemps : SMEAG (Garonne), EPIDOR (Dordogne), etc. Ces expériences sont-elles complémentaires ou redondantes dans le nouveau contexte? Et si complémentarité il y a, comment la définir? Plusieurs approches peuvent présider à la résolution de cette question :

- On veut universaliser le modèle SAGE. Il faut donc intégrer les initiatives existantes, et les adapter au besoin, afin de leur faire prendre la forme d'un SAGE (ou de plusieurs SAGE). Dans une telle éventualité, il est nécessaire d'amorcer une réflexion globale sur la flexibilité du cadre des SAGE, et d'entamer des négociations particulières avec chaque organisme concerné.
- On veut éviter le recours à de nouvelles procédures et, là où existe un mode de gestion satisfaisant quant à l'esprit de la loi sur l'eau (sans forcément s'en tenir à la lettre), il n'est pas considéré comme prioritaire de promouvoir un SAGE.
- On veut, dans un esprit de complémentarité, promouvoir d'un côté la création des SAGE et de l'autre les activités de l'organisme de gestion. Il est nécessaire, dans ce cas, de bien cibler les compétences de chacun. L'organisme pré-existant servira-t-il

d'encadrement au(x) SAGE (s'il est géographiquement plus étendu) : détermination des contraintes de solidarité, animation de la procédure, etc.? Ou sera-t-il un agent d'exécution de ses prescriptions : suivi de la gestion quantitative, aménagements en rivière, etc.? Ou les deux?

L'absence d'un parti-pris explicite dans les SDAGE peut éventuellement mener à des conflits d'interprétation. Cet aspect particulier ne sera pas traité ici, mais fait déjà l'objet de débats au sein de plusieurs comités de bassin.

5.2 Contrat de rivière et SAGE : deux outils complémentaires

5.2.1 Des objectifs différents

Une consultation par questionnaire effectuée dans le cadre du présent travail laisse voir que les objectifs prioritaires des deux procédures, selon les gestionnaires de l'eau, sont quelque peu différents (Tableau 5.1).

Alors que la promotion d'un développement intégré du bassin versant par la concertation est l'objectif affiché numéro 1 pour un SAGE, il se place au second rang pour les contrats de rivière. Certains intervenants ont souligné que, à la différence d'un contrat de rivière, un SAGE se devait nécessairement de prendre en compte tous les problèmes affectant la ressource eau dans le périmètre. Aucun enjeu majeur ne peut être "escamoté" dans un SAGE, ce qui en fait une procédure intrinsèquement plus intégratrice.

La complémentarité contrat de rivière - SAGE est régulièrement exprimée comme étant celle qui existe entre le plan de l'architecte (le SAGE) et l'outil du maçon (le contrat). De reléguer le contrat au rang d'outil est sans doute juste si l'on se projette dans un contexte où un SAGE approuvé existe déjà sur un périmètre donné, mais aucun des contrats de rivière présentement en cours n'a été précédé d'un SAGE, ceux-ci étant tous au stade d'ébauche. Ainsi le fait que la vaste majorité des contrats aient été précédé d'études propres visant à en orienter les actions permet à ces contrats aussi d'être porteurs d'un objectif plus vaste de développement intégré.

Tableau 5.1 : Objectifs prioritaires SAGE - contrat de rivière

(Source : réponses au questionnaire, annexe II)

Objectifs prioritaires SAGE	Coefficient (/10)
La promotion d'un développement intégré, par la concertation	9,6
Le renforcement et la cohérence des pratiques réglementaires sur le bassin	7,9
La mise en place d'une structure pérenne d'entretien et de mise en valeur	6,9
Servir de base à l'élaboration de contrats de rivière	5,0
Le développement d'activités de loisir, de tourisme et d'éducation	4,4
La construction d'ouvrages physiques	4,3
Objectifs prioritaires contrat de rivière	Coefficient (/10)
La mise en place d'une structure pérenne d'entretien et de mise en valeur	9,0
La promotion d'un développement intégré, par la concertation	8,5
La construction d'ouvrages physiques	6,9
Le développement d'activités de loisir, de tourisme et d'éducation	5,6
Le renforcement et la cohérence des pratiques réglementaires sur le bassin	5,2
Servir de base à l'élaboration d'un SAGE	3,2

Il n'est pas étonnant que l'objectif "renforcement et cohérence des pratiques réglementaires sur le bassin" se classe au second rang des objectifs d'un SAGE mais seulement au cinquième rang des objectifs d'un contrat de rivière. Le SAGE, de par sa

nature juridique, est un document réglementaire opposable aux administrations : les contrats de rivière ne sont pas des documents légaux opposables et ne remettent absolument pas en cause les juridictions des différents acteurs.

Les objectifs moins vastes et plus concrets, soit la mise en place d'une structure permanente d'entretien et de mise en valeur de la rivière et la construction d'ouvrages physiques, sont considérés comme plus prioritaires dans un contrat de rivière (premier et troisième rangs) que dans un SAGE (troisième et sixième rangs), traduisant la vision, généralement partagée, qu'un contrat de rivière est une procédure opérationnelle et concrète, alors qu'un SAGE est plutôt un cadre de référence schématique et réglementaire.

Le développement d'activités de loisir, d'éducation et de tourisme liées à l'eau est un objectif non prioritaire pour un SAGE (cinquième rang sur six objectifs proposés). Dans le cas d'un contrat de rivière, cet objectif est au quatrième rang, avec un coefficient nettement supérieur. On note ici une nette polarisation, 12 % des intervenants considérant le développement d'activités loisir-tourisme comme n'étant en aucun cas un objectif prioritaire pour un contrat (coefficient de 0), alors que 21 % considèrent qu'il s'agit au contraire d'un objectif en tout temps prioritaire (coefficient de 10). Les représentants des parcs naturels régionaux et associations de pêche font majoritairement partie de ce second groupe.

Qu'un contrat de rivière ait pour objectif de mener à l'élaboration d'un SAGE n'a semblé une bonne idée qu'à très peu de répondants. Ceux qui ont proposé qu'un tel objectif puisse être prioritaire ont, pour la plupart, ajouté des commentaires explicatifs à l'effet

qu'il s'agirait d'une démarche plus pragmatique que logique. Les questions de précedence chronologique d'une procédure par rapport à l'autre sont abordées dans une section ultérieure.

Le contraire, c'est à dire qu'un SAGE ait pour objectif de programmer des contrats de rivière, s'est avéré plus acceptable. Il s'agit, selon les répondants, du quatrième objectif en importance d'un SAGE. Un tel objectif semble logique, dans une perspective de soumission des contrats de rivière aux objectifs d'un SAGE préalable. Il est en effet légitime que l'architecte dicte, dans ses plans, les méthodes de travail et types d'outil que le maçon utilisera.

Schématiquement, il est juste de dire que l'accent est mis sur les objectifs "amont" dans le cas d'un SAGE (développement intégré et cadre réglementaire) et sur les objectifs "aval" dans le cas d'un contrat de rivière (entretien et valorisation).

5.2.2 Taille et modes de détermination du périmètre

Dans l'esprit de la loi sur l'eau, un SAGE doit nécessairement couvrir l'ensemble d'une région hydrologiquement cohérente. Un contrat de rivière, opération plus ponctuelle, peut cibler ses interventions sur un point particulier du réseau (surtout les bassins "amont" ont été touchés, dans le cas du bassin Adour-Garonne).

Alors que le Guide méthodologique d'élaboration des SAGE (Ministère de l'Environnement, 1992) propose que le périmètre des SAGE soit de l'ordre de 1000 à 2000 km², aucune consigne formelle ne limite la taille d'un contrat de rivière. Les

circulaires mentionnent cependant que les contrats ne sont pas conçus pour des bassins trop importants ou concentrant trop d'acteurs.

Une telle interprétation mènerait à proposer *a priori* qu'un SAGE soit plus étendu qu'un contrat de rivière. C'est d'ailleurs, règle générale, ce qui se passe sur le terrain, bien que l'on trouve certains grands contrats de rivière (Agout Supérieur par exemple) dont le périmètre est plus étendu que celui d'un petit SAGE (Petite Camargue gardoise). Mais une fois qu'un SAGE est approuvé, on se retrouve devant la perspective de lancer une opération contractuelle couvrant l'ensemble du périmètre. Dans quelques années, on pourrait donc voir apparaître des contrats de rivière beaucoup plus étendus.

La différence principale entre le périmètre d'un SAGE et celui d'un contrat de rivière ne se situe pas nécessairement au niveau de leur taille géographique. Elle procède plutôt de la logique utilisée pour déterminer ce périmètre.

Le Guide méthodologique (Ministère de l'Environnement, 1992) propose deux logiques menant à la création d'un périmètre de SAGE :

- le sectionnement d'un ensemble hydrologique trop vaste en zones homogènes ;
- l'élargissement, par "tache d'huile" à partir d'un noyau où se concentrent des enjeux importants.

Dans le premier cas, la cohérence des périmètres de SAGE est imposée dans une logique d'aménagement d'ensemble, et cette cohérence est déterminée au niveau des grands bassins hydrographiques, par les comités de bassin.

Dans le second cas, le périmètre peut provenir d'une dynamique locale, mue par sa propre logique, ce qui est généralement le cas pour un contrat de rivière. Il est d'ailleurs implicite que le noyau en question peut être l'objet d'un contrat de rivière, existant ou pressenti. Ce noyau peut aussi être un lieu de forte identité territoriale.

Ces deux logiques de création d'un périmètre de SAGE pourraient mener à des divisions territoriales différentes, qui pourraient être à l'origine de certains conflits, notamment avec des organismes de gestion existants.

5.2.3 Niveau de contrainte et durabilité des deux procédures

Alors qu'un SAGE propose d'élaborer un cadre réglementaire implicitement contraignant, donc politiquement difficile et lourd de conséquences (suivi, police, etc.), un contrat de rivière est basé sur le volontariat et l'incitation financière. Le label "contrat de rivière" amène une sorte de prestige, politiquement utile, assorti d'une obligation morale (celle de remplir ses obligations dans le cadre du contrat). Cette obligation morale est la seule véritable contrainte liée à un contrat de rivière, mais l'engagement demandé est financier.

Ces deux approches ne sont pas contraires mais complémentaires : la carotte et le bâton. Mais la majorité des décideurs à un niveau local préfère intervenir avec la carotte, et le SAGE est perçu comme un outil répressif. Cette image pourrait s'estomper si les SAGE à venir s'avèrent véritablement participatifs et concertés.

Il demeure toujours le risque que la participation et la concertation ne mènent à une révision à la baisse des exigences pour chaque partenaire, ce qui est fréquemment le cas

dans les instances locales (Hubert, 1995). Ce risque est mitigé par la présence dans les commissions locales de l'eau (CLE) de nombreux représentants de l'État et par l'encadrement des SAGE par les SDAGE.

Il est donc logique de penser que, à moins de dévaluation normative ou de mise en oeuvre laxiste, les SAGE s'avèreront plus contraignants qu'un contrat de rivière. C'est d'ailleurs ce que prédit 91% des répondants au questionnaire.

Quant aux résultats de l'une et l'autre des procédures, 66% des intervenants considère qu'un SAGE offre des résultats plus notables et durables qu'un contrat de rivière. Plusieurs répondants ont mentionné en marge qu'il s'agissait d'un souhait plus que d'une conviction, les expériences de SAGE étant encore jeunes. La facilité de mise en oeuvre des SAGE fait encore des sceptiques.

Le SAGE est un document d'orientation et d'aménagement permanent dont l'impact directement visible est limité, alors que le contrat est un plan d'action ponctuel nécessairement très concret, pouvant toutefois mener à la construction d'infrastructures durables et la création d'organismes de gestion permanents.

5.2.4 De la complémentarité des deux procédures

Qu'on parle de carotte et de bâton, de plan d'architecte et d'outil de maçon, ou d'action et de concertation ; on parle toujours de complémentarité.

Mais dans le cas des SAGE et contrats de rivière, il ne s'agit pas d'une complémentarité "exclusive" aux limites bien tracées, ni d'une complémentarité nécessaire. L'une ou l'autre des démarches peut se suffire à elle-même.

Tableau 5.2 : Enoncés relatifs à l'articulation SAGE - contrat de rivière

(Source : réponses au questionnaire, annexe II)

Enoncé	Approbation des intervenants
Un contrat de rivière est un excellent préalable au développement d'un SAGE.	47 %
Un SAGE est un excellent préalable au développement d'un contrat de rivière .	44 %
Tous les contrats de rivière à venir devraient inclure, dans le cahier des charges, l'élaboration d'un SAGE.	16 %
Les contrats de rivière devraient être conditionnés à l'existence préalable d'un SAGE et devraient se conformer aux priorités identifiées par le SAGE.	22 %
Les SAGE devraient prévoir et programmer la réalisation de contrats de rivière.	44 %
Les contrats de rivière devraient prioritairement toucher les rivières sur lesquelles aucun SAGE n'est prévu.	3 %
Les SAGE, à terme, devraient remplacer la procédure des contrats de rivière.	28 %
Les contrats de rivière sont une procédure tout-à-fait distincte des SAGE.	31 %
Les contrats de rivière et les SAGE peuvent servir les mêmes objectifs.	61 %
Certaines situations se prêtent mieux à un SAGE qu'à un contrat de rivière, et inversement.	58 %

Ainsi un SAGE, de par la concertation locale nécessaire, peut avoir un impact incitatif important même en l'absence de prescriptions obligatoires, et un contrat de rivière peut servir à contraindre moralement un maître d'ouvrage. Un SAGE peut mener à des solutions très concrètes aux enjeux du bassin, alors qu'un contrat peut servir d'espace de dialogue pour un développement durable et intégré. Les deux démarches peuvent, selon plus de 60 % des répondants, servir les mêmes objectifs au niveau local. Complémentarité paradoxale, où existent des chevauchements potentiellement importants. Le choix, pragmatique, de permettre à un nouveau contrat de rivière de se mettre en place en

l'absence d'un SAGE, affaiblit cette notion de complémentarité et place *de facto* SAGE et contrat de rivière dans une position "compétitive", non pas à l'échelon national, où les deux procédures coexistent, mais à l'échelon local où le choix peut se poser.

En réponse à une autre question, 60 % pensent que certaines situations se prêtent mieux à une procédure qu'à une autre (Tableau 5.2). En effet, dans plusieurs cas, on se demande s'il faut faire un contrat de rivière, un SAGE, ou les deux. Et dans ce cas, dans quel ordre?

5.3 Si la question se pose : SAGE ou contrat de rivière? Ou les deux?

La question de quelle procédure mettre en marche pour une situation donnée en est une qui ne se pose peut-être pas assez souvent. Il n'est pas rare qu'une orientation politique préalable court-circuite la réflexion, ou que, au niveau des administrations publiques (agences, services de l'Etat, conseils généraux), une préférence personnelle n'influence le choix.

Le SAGE des Gardons par exemple (Gard) a été engagé suite à une recommandation expresse du Ministre de l'Environnement de l'époque, M. Brice Lalonde, peu après l'abandon du projet de barrage de Laborie. Dans la basse vallée de l'Ain (Ain), suite à une réflexion sur le thème *SAGE ou contrat de rivière* menée par le comité de pilotage et la DDE, on a demandé au Ministère de l'Environnement de proposer une solution (DDE de l'Ain, 1992). Malgré les réserves émises par le Président du Conseil Général, on a opté pour un SAGE. Mais lorsque la question se pose, quels sont donc les facteurs à considérer?

5.3.1 Nature des enjeux

Une des questions posées aux répondants avait pour but de déterminer si, selon eux, les impacts potentiels d'un SAGE étaient plus ou moins importants que ceux d'un contrat de rivière, pour un ensemble de facteurs-cibles. Les résultats sont schématiquement présentés au tableau 5.3.

Tableau 5.3 : Impacts des procédures SAGE et contrat de rivière

Facteur-cible	Impact potentiel (Coefficient /10)	
	SAGE	contrat de rivière
Assainissement domestique	6,1	7,7
Assainissement industriel	5,7	6,4
Prévention des pollutions diffuses	6,1	3,9
Protection contre les crues et les inondations	7,4	6,4
Gestion des étiages	8,0	5,3
Contrôle des constructions en zone inondable	8,3	3,2
Entretien pérenne des berges et du lit	6,7	7,6
Efficacité et cohérence réglementaires	8,5	3,1
Gestion des conflits d'usage	8,1	5,1
Mobilisation de moyens financiers	4,2	8,2
Développement touristique et paysager	4,4	6,5
Concertation des partenaires locaux	8,2	7,7
Impact médiatique	5,1	6,3
Adoption de comportements éco-civiques	5,0	5,0
Protection des milieux sensibles	8,0	6,0

Sur la base des opinions exprimées par les répondants, les facteurs-cibles potentiels peuvent être divisés, arbitrairement, en trois catégories :

1. Les enjeux mieux touchés par un SAGE

- Efficacité et cohérence réglementaires
- Prévention des pollutions diffuses
- Contrôle des constructions en zone inondable
- Gestion des conflits d'usage
- Gestion des étiages
- Protection contre les crues et les inondations
- Protection des milieux sensibles

2. Les enjeux mieux touchés par un contrat de rivière

- Mobilisation de moyens financiers
- .. Développement touristique et paysager
- Assainissement domestique
- .. Assainissement industriel
- .. Entretien pérenne des berges et du lit
- .. Impact médiatique

3. Les enjeux indifféremment touchés par SAGE ou contrat de rivière (différence < 0,5)

- Adoption de comportements éco-civiques
- .. Concertation des partenaires locaux

Cette division des facteurs-cible ne surprend pas. Pour les facteurs soumis principalement à un contrôle réglementaire et organisationnel (gestion quantitative, protection des milieux sensibles, conflits d'usage), le SAGE est favorisé. Pour les facteurs répondant surtout à un incitatif financier (assainissement, développement touristique, entretien), le contrat de rivière est préféré. Là où des enjeux localement importants se trouvent dans les deux grandes catégories, il y a lieu d'envisager les deux démarches.

5.3.2 Clarté des objectifs

L'hétérogénéité des usages, la complexité hydraulique, l'importance des problèmes de gestion quantitative et la présence de conflits d'usage importants sont quelques uns des facteurs susceptibles de rendre très difficile le travail de détermination d'objectifs prioritaires pour le développement du bassin versant. La majorité des intervenants interrogés considèrent que, en l'absence d'objectifs consensuels "évidents", un SAGE est nécessaire.

A l'inverse, l'existence préalable d'un projet de développement local ou d'un forum de concertation, l'importance relative des problèmes qualitatifs ou dits "classiques" et la cohérence des usages sur un territoire sont des facteurs permettant de se lancer directement dans une opération contractuelle.

5.3.3 Engagement des élus locaux

Plusieurs intervenants ont mentionné comme facteurs favorables à l'une ou l'autre des démarches, l'engagement personnel, le niveau de conscience écologique des élus et la

présence d'un leader charismatique parmi les acteurs locaux. Bien qu'il soit clair qu'une telle prédisposition locale soit un atout quelle que soit la procédure à mettre en marche, pour les 3/4 des répondants en ayant fait la mention il s'agirait d'un facteur incitant plutôt à proposer un contrat de rivière.

L'inverse, c'est à dire l'absence de leader ou la difficulté de faire valoir des critères écologiques auprès des élus locaux sont des facteurs qui, pour plusieurs intervenants, militeraient en faveur d'un SAGE.

Plusieurs interprétations pourraient expliquer une telle orientation :

- Alors qu'un SAGE peut théoriquement se faire sans une participation locale forte, cette perspective est difficile pour un contrat de rivière, procédure volontaire, car elle mènerait à un échec éclatant.
- Le SAGE, mécanisme plus arbitré, permet plus facilement aux représentants de l'État, des conseils généraux et des agences de bassin de faire contrepoids aux intérêts des instances locales, parfois décrits comme "égoïstes" ou "de courte vue".
- Les élus locaux sont généralement plus favorables à la procédure contractuelle, mieux connue et garante d'un impact financier sur leur région. Si ces élus sont actifs et organisés, il est probable que, dans de nombreux cas, ils influenceront le choix d'une démarche dans le sens d'un contrat de rivière.
- L'organisation et l'engagement des élus locaux est garant d'une entente préalable quant aux orientations principales devant mener le bassin et de l'absence de conflits d'usages importants, permettant de passer outre l'étape de réalisation d'un SAGE.

Bien qu'aucun de ces raisonnements ne soit "coulé dans le béton" et que, sous certaines conditions locales ils puissent être démentis, ils semblent prévaloir parmi les intervenants interrogés.

5.3.4 Considérations écologiques et politiques du périmètre ciblé

Pour certains intervenants, la grande qualité écologique d'un milieu serait un incitatif à proposer un SAGE. Pour d'autres, la mise en valeur d'un tel milieu ferait mieux l'objet d'un contrat de rivière. Une telle division ne représente pas en soi une contradiction : la protection des milieux sensibles est un objectif de nature réglementaire, préalable à une mise en valeur qui s'accompagne en général d'investissements.

Si le périmètre ciblé s'étend sur deux départements ou plus, certains intervenants recommanderont de débiter par un SAGE. La création de cet espace politique permettrait mieux d'appréhender les solidarités amont-aval malgré les divisions administratives existantes. Très peu de contrats de rivière s'étendent sur plus d'un département.

5.4 SAGE et contrat de rivière : lequel avant l'autre

5.4.1 Le SAGE comme préalable à un contrat de rivière

Quel que soit le contexte dans lequel on opère, il est logique d'envisager tout d'abord l'étude et le diagnostic du problème, puis la consultation et la planification d'un cadre

réglementaire, finalement la mise en oeuvre sur le terrain d'un plan d'action. Bref, dans le cas de l'eau : un SAGE avant un contrat de rivière.

Bien qu'aucun exemple ne puisse encore en faire foi, il est évident qu'un SAGE approuvé ajoutera de la valeur à un contrat de rivière. Plusieurs points faibles des contrats de rivière (voir chapitre III) seraient effectivement "corrigés" par un SAGE préalable :

- un SAGE approuvé est nécessairement un dossier préparatoire complet : il fournit des objectifs cohérents issus d'un processus de consultation intégrateur ;
- un SAGE approuvé est porteur d'un engagement politique local, appuyé par une réglementation cohérente ;
- le SAGE, de par son application directe par les partenaires publics (financiers et maîtres d'oeuvre), peut s'avérer très incitatif au respect des clauses d'un contrat et peut indirectement aborder l'aspect de sanctions à l'encontre de maîtres d'ouvrage ne remplissant pas leurs obligations ;
- la commission locale de l'eau (CLE) est une structure pérenne (bien que son rôle une fois le SAGE approuvé reste flou) : une telle assemblée, déjà existante, pourrait considérablement faciliter la création d'une structure de gestion du contrat et d'entretien permanent du cours d'eau ;
- les SAGE pourraient permettre des contrats de rivière d'ampleur géographique et sectorielle plus importante, abordant notamment le mode d'exploitation des bassins versant ;
- les SAGE pourraient influencer, sur la base des besoins locaux, les taux de financement des partenaires publics ;

- les SAGE pourraient faire intervenir des financements plus diversifiés (redevance loisir par exemple).

Mais certains problèmes subsisteront :

- le SAGE ne règle pas les problèmes économiques des entreprises (mais on pourrait mettre en place des incitatifs plus importants via les financements de l'agence) ;
- le SAGE ne peut obliger un maître d'ouvrage à exécuter des travaux, il est donc à ce niveau plus incitatif qu'effectivement contraignant (mais la CLE peut former une communauté locale de l'eau, qui elle se porterait maître d'ouvrage de travaux d'intérêt public) ;
- la CLE n'est pas plus ouverte (ni moins) que les comités de rivières à la participation des associations et citoyens/riverains ;
- le SAGE ne règle pas forcément le problème numéro 1 des contrats de rivière selon les répondants : l'animation du contrat et la motivation des partenaires ;
- un SAGE n'accélère en rien la procédure de gestion.

Bref : un SAGE approuvé, sans en régler tous les problèmes, ajoute de la valeur au contrat de rivière, mais ajoute aussi à son coût et vraisemblablement à son temps d'élaboration.

22 % des intervenants interrogés croit qu'un contrat de rivière devrait être conditionné à l'existence préalable d'un SAGE, et devrait se conformer à ses priorités, dans l'esprit de la circulaire de 1993.

Etonnamment, seulement 44 % des répondants au questionnaire considèrent que le SAGE est un excellent préalable à un contrat de rivière. Ils sont 47 % à proposer l'inverse.

5.4.2 Le contrat de rivière comme préalable au SAGE

Alors que la précedence d'un SAGE est théoriquement favorable compte tenu de la nature de la procédure, les répondants sont cependant plus nombreux à proposer qu'un contrat de rivière est un excellent préalable à un SAGE.

L'explication de ce résultat ne provient pas d'une incompréhension généralisée des différentes démarches mais plutôt d'une différence d'approche. Ceux qui proposent de débiter par un contrat de rivière le font sur une base pragmatique : les contrats de rivière sont une démarche connue et populaire, alors que les SAGE se sont avérés "difficiles à vendre". On propose donc qu'un contrat, existant ou à venir, rassemble les énergies, et débouche éventuellement sur un SAGE.

M. Jean Grandin, directeur du Service aménagement, planification et coordination de la DIREN Midi-Pyrénées décrit ainsi la situation :

"En se lançant dans un SAGE, on s'oblige à :

- *aborder toutes les facettes du problème "eau", y compris celles qui sont délicates ;*
- *aboutir à des règles du jeu claires, que le pouvoir réglementaire peut imposer aux récalcitrants.*

On s'engage dans une affaire politiquement exigeante :

- *Qui va la porter, c'est à dire qui aura la volonté et le charisme de soulever et faire trancher les choses difficiles? Qui prendra ce risque?*
- *A-t-on une chance raisonnable d'aboutir, c'est à dire de régler les conflits et non pas seulement de les soulever?*

Si on n'a pas les moyens politiques de cette ambition, mieux vaut s'en tenir à un contrat de rivière car :

- *un contrat, c'est une somme de projets, donc une addition de "porteurs" motivés et prêts à négocier pour faire aboutir leur projet ;*
- *un contrat n'est pas forcément exhaustif et cohérent : il y a de la marge de manoeuvre, on peut laisser dans l'ombre des problèmes ou partenaires gênants.*

En ce sens, un contrat de rivière peut-être un apprentissage (apprenti-SAGE) :

- *se connaître, se mettre autour d'une table, formuler les problèmes, négocier ;*
- *se frotter les uns aux autres sur les problèmes épineux... et les renvoyer à plus tard si une solution semble improbable (mais au moins on aura avancé dans l'expression des contradictions)."*

5.4.3 Le contrat de rivière et le SAGE simultanément

Plusieurs propositions ont été faites au Ministère de l'Environnement en vue de lancer simultanément les procédures SAGE et contrat de rivière sur un même bassin. Jusqu'à présent, la réaction à Paris a été de répondre : "le SAGE d'abord". Il n'en demeure pas moins que plusieurs intervenants aimeraient pouvoir mener de front les deux démarches, de manière à offrir des résultats tangibles dans les plus brefs délais. Mais peut-on vraiment gagner du temps?

Force est de constater que, formalisme en moins, les étapes préparatoires d'un contrat de rivière, qui durent en moyenne cinq ans, ne sont pas très différentes des étapes préliminaires à la mise en oeuvre d'un SAGE (qui, selon le Guide méthodologique, devraient durer moins de trois ans!) :

- positionnement politique ;
- détermination d'un périmètre d'action ;
- concertation des acteurs (comité de rivière ou CLE) ;
- état des lieux ;
- diagnostic global ;
- tendances et scénarios ;
- choix de la stratégie.

Le choix d'éviter les deux démarches serait donc justifié afin d'éviter les chevauchements et représentations multiples qui, peut-être n'offriraient pas un résultat plus rapide. Il semble inefficace de multiplier les structures et les démarches, du moins jusqu'au moment du choix d'une stratégie pour le bassin.

Mais lors des phases finales d'élaboration du SAGE, il serait désirable, en parallèle avec l'élaboration des "produits du SAGE" qu'un plan d'action se compose, sous la forme d'un contrat de rivière. Ce contrat, s'il est effectivement inspiré des principes et préconisations du SAGE, serait vite préparé et pourrait être considéré comme un de ses "produits".

Il n'est pas impossible de penser qu'un contrat puisse se concevoir très rapidement si la dynamique du SAGE est forte et si les acteurs se sont effectivement entendus sur la stratégie à adopter.

Le Comité national d'agréments des contrats de rivière à Paris considère comme définitif un dossier de contrat de rivière accompagné d'un SAGE. Il serait donc possible de gagner du temps. Cependant quelques questions doivent trouver réponse :

- Un SAGE qui n'a pas encore reçu sa validation finale serait-il acceptable par le Comité d'agréments comme soutenant un dossier définitif?
- Serait-il possible de remplacer l'approbation du contrat par le Comité d'agréments par une procédure unifiée d'approbation préfectorale couvrant le SAGE et son produit, le contrat?
- Le rôle du Comité d'agréments à Paris comme unique "gardien du dogme" des contrats de rivière est-il toujours d'actualité?

5.4.4 De la précedence chronologique d'une démarche sur l'autre

Deux argumentaires logiques et cohérents coexistent quant à la précedence chronologique d'une démarche sur l'autre :

- un argumentaire fondé sur la théorie des SAGE et des contrats de rivière ;
- un argumentaire pragmatique fondé sur les défis présents sur le terrain.

Pour les situations où les deux procédures sont perçues comme nécessaires, plusieurs cas de figure sont envisageables :

- certaines situations feront naturellement l'objet d'un SAGE, suivi si nécessaire par une opération contractuelle ;
- d'autres situations se prêteront bien à un contrat de rivière comme "apprenti-SAGE" et ne pourraient pas faire l'objet d'un SAGE pour des raisons politiques locales fortes ;
- mais dans certains cas, on hésite.

C'est du côté de ceux qui hésitent qu'il faut oeuvrer, et la possibilité d'un SAGE débouchant rapidement sur une opération contractuelle pourrait en encourager certains.

5.5 L'avenir des contrats de rivière

Alors que, il y a vingt ans, commençait à cheminer l'idée d'une planification fondée sur les unités hydrographiques, la mise en place des contrats de rivière par le Ministère de l'Environnement représentait un incitatif important. Aujourd'hui, suite à plusieurs évolutions parallèles (mouvement écologiste, décentralisation, loi sur l'eau de 1992), le contexte se trouve transformé. La procédure contractuelle a maintenant fait ses preuves et est bien acceptée par les instances locales. L'échelon des grands bassins hydrographiques a pris en charge des responsabilités nouvelles. Ces évolutions ont créé une distance entre Paris et les gestionnaires de contrats qui nuit à leur bon suivi. Il y a maintenant lieu de s'interroger sur la pertinence d'un encadrement et d'une double procédure d'approbation centralisés à Paris pour un contrat de rivière, alors qu'un SAGE est approuvé au niveau du bassin hydrographique.

Malgré ce qu'en pensent certains intervenants (28% des répondants au questionnaire), il semble peu probable que les contrats de rivière soient entièrement remplacés par les SAGE, du moins à court ou moyen terme. Mais leur forme pourrait varier considérablement suite à la mise en place des schémas préconisés par la loi sur l'eau.

Quelle que soit la forme que prendront les contrats à l'avenir, on peut s'attendre à ce que les SAGE génèrent des contrats de rivière de qualité supérieure, auxquels devront se comparer les contrats de rivière hors-SAGE. Cette situation de "compétition" entre les

contrats de rivière pourrait éventuellement représenter un incitatif à la mise en place préalable d'un SAGE et contribuera sans doute à une amélioration nette du niveau de suivi offert aux contrats de rivière à venir (tableau de bord, rapports annuels de la CLE).

L'insuffisance du suivi actuellement offert aux contrats de rivière est sans doute leur principale faiblesse. Certaines mesures pourraient être mises en oeuvre afin de systématiser ce suivi :

- décentralisation de l'encadrement des contrats de rivière au niveau des comités de bassins ;
- développement d'indicateurs précis pour mesurer le succès des contrats sur la base d'un côté de critères généraux, et de l'autre des objectifs localement déterminés ;
- publications de directives générales quant à la forme et au contenu des rapports d'évaluation des contrats de rivière ;
- présentation d'un bilan de chaque contrat de rivière terminé au Comité d'agréments des contrats de rivière (ou autre lieu d'échange approprié) ;
- développement d'un lien efficace entre les différents gestionnaires de contrats de rivière et le Ministère de l'Environnement (conférence annuelle, réseau d'échange informatique, publications, diffusion des évaluations, etc.).

Certaines de ces propositions pourraient aussi servir à éviter que les SAGE souffrent du même manque de suivi que les contrats de rivière. En effet, les modalités de suivi des réalisations d'un SAGE sont encore relativement floues, et le problème pourrait se représenter dans quelques années.

5.6 SAGE et opérations contractuelles : pistes de réflexion

Les SAGE et contrats de rivière sont deux instruments complémentaires. Cette complémentarité est cependant paradoxale. Il s'agit en fait de deux complémentarités :

- une complémentarité géographique, certaines situations se prêtant mieux à une démarche qu'à l'autre ; et
- une complémentarité structurelle, les deux démarches permettant, ensemble, une intervention optimale sur certains périmètres.

La bonne articulation des deux procédures repose sur la claire définition de ces deux formes de complémentarité.

Dans le premier cas, il s'agit d'un choix judicieux de procédure. Certaines situations se prêtent bien à un contrat de rivière sans SAGE préalable, ou à un SAGE sans suite contractuelle. Mais pour 61% des répondants, les contrats de rivière et les SAGE peuvent servir les mêmes objectifs, ce qui pourrait laisser présager un développement plus "compétitif" que complémentaire.

Il serait sans doute utile de proposer aux gestionnaires certains critères et lignes directrices permettant :

- .. d'éclairer les choix stratégiques (SAGE ou contrat de rivière, ou les deux) ;
- .. d'apprécier la pertinence des projets de contrats de rivière hors-SAGE.

Il s'agit d'un besoin ressenti et exprimé par plusieurs des gestionnaires interrogés, auquel le présent travail n'apporte qu'une ébauche de réponse.

Certaines situations complexes ne peuvent être résolues que par une démarche SAGE, suivie d'un contrat. Dans ce cas, SAGE et contrat de rivière ne doivent pas être perçus comme deux procédures distinctes mais bien, dans un esprit de complémentarité, comme deux composantes d'un processus de planification intégré. Le contrat est un outil du SAGE : un de ses produits.

Il est nécessaire, dans cette perspective, de concrétiser l'interaction SAGE - contrat afin de ne pas aboutir à une simple succession de procédures distinctes. Cette interaction pourrait prendre plusieurs formes, par exemple :

- procédure d'approbation unifiée ;
- constitution du comité de rivière par la CLE (sous-commission thématique) ;
- élaboration du (ou des) contrat(s) à l'étape des produits du SAGE.

Le choix de lancer un contrat de rivière comme apprenti-SAGE devrait demeurer une procédure exceptionnelle :

- il n'est pas sûr que le contrat mène effectivement à un SAGE ;
- il s'agit d'une démarche des plus longues.

D'ailleurs, bien que 47 % des répondants considèrent qu'un contrat de rivière est un excellent préalable à un SAGE, ils ne sont que 3 % à proposer que tous les contrats de

rivière devraient mener à un SAGE, et l'objectif "servir de base à un SAGE" vient au dernier rang des objectifs d'un contrat de rivière. Bref, si un contrat a eu lieu sur un périmètre, tant mieux pour le SAGE, mais il ne faut pas (sauf situation exceptionnelle) engager un nouveau contrat de rivière lorsqu'un SAGE est aussi nécessaire.

Les outils dont disposent aujourd'hui les gestionnaires de l'eau en France peuvent s'avérer tout à fait performants. Leur utilisation efficace et harmonieuse représente un défi de taille qui demandera d'importantes réflexions, notamment quant aux modalités de suivi des SAGE et contrats de rivière et à la bonne définition de ce que représente la complémentarité des deux procédures.

CHAPITRE VI

LA GESTION DES EAUX AU QUÉBEC

6.1 Les eaux du Québec méridional

Les Québécois ont reçu de la nature une richesse en eau dont peu de peuples peuvent bénéficier. L'abondance de l'eau au Québec a permis de croire longtemps qu'il s'agissait d'une ressource inépuisable et gratuite, et nos structures de gestion portent encore l'héritage d'une certaine insouciance.

Dans plusieurs régions cependant, l'utilisation intense de la ressource pour l'agriculture, les villes et l'industrie, a engendré une détérioration importante de la qualité des eaux. Ce n'est qu'à la fin des années 60, en retard par rapport aux autres pays industrialisés, qu'on a commencé à entrevoir, au Québec, que l'eau était un patrimoine exigeant une protection et une gestion rigoureuses.

Les cours d'eau qui rejoignent le Saint-Laurent entre Montréal et Trois-Rivières (Châteauguay, L'Assomption, L'Achigan, Richelieu, Yamaska, Saint-François, etc.) sont affectés par toutes les formes de pollution, bien que les parties amont des bassins aient été dans plusieurs cas préservées de ces nuisances, notamment dans les Laurentides. L'intense occupation de ces territoires permet de nombreuses comparaisons avec la France, en termes de conflits d'usage et de besoin de gestion. Les cours d'eau de la Gaspésie, de la Côte Nord, et de la majeure partie des bassins de l'Outaouais, du Saguenay et de la Saint-Maurice voient couler une eau généralement saine. Plusieurs "points noirs", dus

principalement à des activités industrielles et agricoles intenses, affectent cependant certains cours d'eau loin de la grande région de Montréal (Saguenay, Outaouais, Chaudière et Saint-Maurice).

Le débit du Fleuve Saint-Laurent et son importance industrielle en font une des plus importantes voies d'eau au monde, dont la gestion transcende les intérêts du Québec. Malgré des débits phénoménaux, l'importance des sources de pollution se déversant dans le Fleuve en font aussi une voie d'eau extrêmement polluée. On note *"une baisse draconienne de la productivité générale"* du Fleuve (Francoeur, 1993, cité dans Conseil de la conservation et de l'environnement, 1993). La baignade est déconseillée presque partout en amont du moyen estuaire. Les poissons concentrent des quantités alarmantes de métaux lourds et organochlorés, d'origine industrielle, présents aussi dans les sédiments et la faune benthique (Delisle et al., 1981). Entre 1969 et 1978, une amélioration générale de la qualité des eaux du Saint-Laurent a été remarquée, bien qu'un examen détaillé des différentes pollutions et des différentes zones géographiques révèle d'importantes disparités (MEF, 1992).

6.2 Les intervenants et leur rôle

Tout comme en France, la gestion de l'eau au Québec se caractérise par la multiplicité des acteurs. La différence principale est que l'échelon d'intervention que représente le bassin versant n'existe pas de façon formelle dans la structure québécoise. On reste généralement dans le cadre fédéral - provincial - municipal.

De ces trois échelons, celui qui concentre le plus de juridictions liées à l'eau est le palier provincial, ce qui donne toute la légitimité nécessaire au Gouvernement du Québec pour mettre en place, par voie législative, un mode de gestion intégré par bassin versant.

Les rôles des différents intervenants sont illustrés au tableau 6.1 et décrits plus précisément dans les sections qui suivent.

6.2.1 Au niveau provincial : plusieurs usages, plusieurs gestionnaires

i) Responsabilités du Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF)

La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) stipule que tout établissement susceptible d'affecter le milieu naturel ou social, ce qui inclut explicitement le patrimoine hydrique, est sujet à autorisation du Ministère de l'Environnement et de la Faune : la nomenclature des établissements soumis à la LQE est actualisée par décret. La réalisation d'une étude d'impact environnemental par le promoteur est exigée. Certains projets sont de plus soumis à une procédure d'audiences publiques, menée par le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE).

Le Ministère de l'Environnement et de la Faune, au terme de la procédure, émet un Certificat d'autorisation qui contient les conditions particulières s'appliquant au projet soumis. Ces conditions incluent les normes de rejet d'eaux usées, limites de prélèvements, obligations de suivi par le promoteur, et toute autre condition jugée nécessaire à la protection de la qualité des eaux et des milieux humides. Ces conditions sont établies au cas par cas, sauf dans les domaines des pâtes et papiers et de l'industrie pétrolière. Pour

ces industries, des normes réglementaires uniques ont été adoptées, qui tiennent lieu de conditions minimales dans tous les cas (Conseil de la conservation et de l'environnement, 1993).

Le Ministère de l'Environnement et de la Faune dispose d'un service de "police verte", chargé de faire appliquer les conditions contenues dans les Certificats d'autorisation. Le Ministère dispose de vastes pouvoirs, dont celui de négocier directement avec une entreprise un plan de contrôle des rejets polluants, ou d'exiger la fermeture d'un établissement polluant.

Mis sur pied en 1978, le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) est une réponse tardive mais énergique au problème de la dégradation de la qualité des eaux au Québec. Le PAEQ comprend trois volets distincts : urbain, industriel et agricole. La gestion du PAEQ est assurée par le Ministère des Affaires municipales, qui a pris la relève du MEF en 1994.

Pour le volet urbain du PAEQ, l'objectif spécifique est d'assainir l'ensemble des eaux usées des 835 municipalités québécoises dotées d'un réseau d'égout conforme (sur un total de 1478 municipalités). Dans le cadre du PAEQ, le Gouvernement du Québec subventionne les municipalités dans une proportion allant de 85% à 90% (MEF, 1992).

Le tableau 6.2 montre l'évolution de la population dont les eaux usées sont traitées dans un des ouvrages construit dans le cadre du PAEQ. Avant le PAEQ, moins de 2% de la population raccordée à un réseau d'égout avait son eau traitée dans un ouvrage d'assainissement ce qui, même pour l'époque, représentait une piètre performance.

**Tableau 6.1 : Gestion de l'eau au Québec,
principale autorité publique responsable**
(Conseil de la conservation et de l'environnement, 1993)

Palier gouvernemental → ↓ Secteurs d'activités ou d'usage	Fédéral	Provincial	Municipalité régionale de comté (MRC)
L'eau "in se" (H ₂ O) La ressource naturelle, une des 3 composantes de l'environnement naturel avec l'air et le sol	Ministère de l'Environnement du Canada Loi canadienne sur la protection de l'environnement Loi sur les ressources en eau du Canada	MENVIQ Loi organique L.R.Q.c.M-15.2 Ministère des Forêts a édicté et applique un règlement protégeant les eaux en milieu forestier public	Dans le schéma d'aménagement, la MRC doit faire état de la problématique relative aux eaux se trouvant sur son territoire. La MRC veille à l'application de la politique gouvernementale officielle relative à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables
Eaux courantes : fleuve, rivières et lacs navigables et flottables	Ministère des transports du Canada Loi sur la protection des eaux navigables	MENVIQ Loi sur le régime des eaux pour flottage du bois	
Eaux courantes : rivières, lacs, ruisseaux, étangs non navigables et non flottables		Les droits d'usage sont régit par le Code civil	
Eaux courantes pour l'ine d'utilisation des forces hydrauliques faisant partie du domaine public		MER Loi organique Loi du régime des eaux	
Cours d'eau municipaux		MENVIQ doit autoriser les travaux envisagés	
Cours d'eau en milieu agricole (drainage, irrigation, protection des rives, etc.)	Ministère de l'Agriculture du Canada finance un programme de conservation de l'eau et du sol	Action conjointe MAPAQ-MENVIQ	
Eaux usées		MENVIQ Les activités susceptibles d'émettre des contaminants sont soumises à l'autorisation du MENVIQ (art. 22 LOE) ainsi que l'implantation d'équipements d'assainissement (art. 32 LOE) SQAÉ	
Eaux comme habitat du poisson	Ministère des Pêches et Océans du Canada Loi sur les pêcheries	MLCP Pour la pêche sportive	
Eaux souterraines (nappe phréatique, source, puits, etc.)		MENVIQ Règlements sur les eaux souterraines	
Eaux comme sources d'approvisionnement pour fins domestiques agricoles et industrielles		MENVIQ LOE Loi sur le régime des eaux. Règlement sur l'eau potable	

**Tableau 6.1 (suite) : Gestion de l'eau au Québec,
principale autorité publique responsable
(Conseil de la conservation et de l'environnement, 1993)**

Pleur gouvernemental →	Municipalité locale	International et interprovincial	Remarques
Secteurs d'activités ou d'usage ↓			
L'eau "en se" (H ₂ O) La ressource naturelle, une des 3 composantes de l'environnement naturel avec l'air et le sol	Les règlements d'urbanisme et de construction doivent respecter la politique gouvernementale officielle relative à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables	Le Québec a signé plusieurs ententes de coopération sur la gestion des eaux frontalières ex. : Lac Champlain (N.Y., Vermont)	L'eau, à priori, n'est pas un « bien » susceptible d'appropriation mais plutôt une chose à l'usage de tous. (res communes) nouveau Code civil du Québec, article 913
Eaux courantes : fleuve, rivières et lacs navigables et flottables		Traité Canada-U.S.A. de 1909 sur les eaux limniques a donné naissance à la Commission mixte internationale	La navigation est de juridiction fédérale; l'eau comme ressource et le lit sont sous juridiction provinciale selon l'A.A.N.B.
Eaux courantes : rivières, lacs, ruisseaux, étangs non navigables et non flottables		Loi fédérale ratifiant une entente Ontario-Québec sur l'aménagement de la rivière des Outaouais Accord Canada-U.S.A. de 1978 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs	Sauf exception, la propriété de la est soit au propriétaire riverain soit à la Couronne provinciale selon l'époque de la concession
Eaux courantes pour fins d'utilisation des forces hydrauliques faisant partie du domaine public			Sauf exception, Hydro-Québec a le monopole de la cession et de l'exploitation des forces hydrauliques
Cours d'eau municipaux	Corporation municipale peut aménager, nettoyer, rendre accessible en vertu du Code municipal		En pratique, en zone agricole, c'est généralement le MAPAQ qui effectue les travaux
Cours d'eau en milieu agricole (drainage, irrigation, protection des rives, etc.)			Une nouvelle approche de gestion eau-sol par bassin versant est en voie d'implantation
Eaux usées	Applique le règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées S'est engagée dans le cadre du PAEQ à adopter un règlement régissant les rejets dans le réseau d'égouts		Quelques règlements visent à contrôler la pollution d'origine industrielle (pâtes et papiers, raffineries) et agricole (établissements de production animale)
Eaux comme habitat du poisson			Pêcheries commerciales et sportives de juridiction fédérale Pour la pêche sportive, application des règlements déléguée aux provinces
Eaux souterraines (nappe phréatique, source, puits, etc.)			Le propriétaire du fonds de terrain a certains droits assujettis à des limites établies par le Code civil, la jurisprudence et les lois générales applicables
Eaux comme source d'approvisionnement pour fins domestiques agricoles et industrielles			La Loi sur les mines confère aux exploitants miniers un droit inhérent à l'usage de l'eau

**Tableau 6.2 : Evolution de la population dont les eaux usées
sont traitées par des ouvrages du PAEQ
(MEF, 1992).**

Année	Nombre de stations d'épuration en opération (cumulatif) ⁽¹⁾	Population desservie approximative dont les eaux sont ou seront traitées (cumulatif)
1980	3	400
1981	4	5 000
1982	10	13 000
1983	17	24 000
1984	34	266 000
1985	73	407 000
1986	145	787 000
1987	175	923 000
1988	192 ⁽²⁾	1 830 000
1989	213	1 900 000
1990	239	2 025 000
1991	275	2 290 000
1992	309 ⁽³⁾	3 690 000 ⁽⁴⁾
1993	339 ^(P)	4 425 000 ^(P)

(1): au 31 décembre de chaque année
 (2): inclut la CUM (versant nord) pour environ 850 000 habitants
 (3): inclut la CUQ, Longueuil et Trois-Rivières
 (4): inclut la CUM (versant sud) pour environ 900 000 habitants; à noter que 350 000 habitants sont desservis depuis le 1er janvier 1992
 (P): projeté

Avant 1980, il existait environ 90 stations d'épuration desservant environ 80 000 habitants, soit moins de 2% de la population totale à desservir.

Lorsqu'une industrie est inscrite au PAEQ et qu'un programme d'assainissement doit être mis en oeuvre, il y a signature d'une entente entre le MEF, la municipalité concernée et l'industrie, convenant d'un cahier des charges impliquant, dans certains cas, des subventions aux entreprises. Ces subventions sont cependant peu incitatives, si on les compare aux importantes subventions accordées aux municipalités. Les interventions ont été de plusieurs types : mise en place d'un prétraitement, réduction des polluants à la source, contrôle des effluents, recirculation en circuit fermé, etc.

Fin 1991, le MEF recensait 1448 industries potentiellement polluantes. De ce nombre, 698 avaient terminé leurs travaux et 99 effectuaient des travaux en vue de rendre leurs effluents compatibles avec les normes de rejet à l'égout ou au cours d'eau (MEF, 1992).

Le volet agricole du PAEQ est géré conjointement par le MEF et le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Il a mené à la mise en place du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF). Ce programme a pour but de remédier à l'inadéquation des structures d'entreposage des fumiers et aux problèmes causés par l'épandage abusif dans des zones à forte concentration animale. Le PAAGF offre aux agriculteurs des subventions couvrant jusqu'à 70% des coûts de mise à niveau des structures d'entreposage.

Au 31 mars 1992, 52 millions de dollars avaient été déboursés, sur un total 336 millions prévus, pour 1740 projets. Plus de 13 000 sites restent cependant à aménager. Les problèmes demeurent énormes et le volet agricole ne prétend pas les résoudre tous (MEF, 1992).

Globalement, on peut dire que le PAEQ a récemment dépassé le cap de la demi-vie. Mais l'examen des trois volets montre une nette asymétrie. On prévoit que le volet municipal sera terminé en l'an 2000. Par contre moins de 50% des industries visées ont terminé leurs travaux d'assainissement. Le volet agricole traîne aussi de la patte en matière d'investissements, et n'a pas encore abordé l'aspect essentiel des modifications aux pratiques culturales. Les améliorations dans la qualité de l'eau ne font que commencer à être observées. Les résultats ne se feront réellement sentir que lorsque l'ensemble des ouvrages sera complété et bien rodé. Les évaluations effectuées sur certains bassins versants (Bécancour, Yamaska, L'Assomption, Chaudière) montrent des résultats mitigés mais prometteurs.

ii) Interventions des autres ministères

En milieu agricole, le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) dicte les normes minimales de protection des berges, qui, conjuguées à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* du MEF, servent de base aux règlements municipaux. Le MAPAQ s'est doté en 1988 d'une *Politique de conservation des sols et de l'eau en milieu agricole*. Il réalise depuis 1993, des projets pilotes d'aménagement intégré par bassin versant avec la participation des agriculteurs. Le MAPAQ a été, par le passé, maître d'ouvrage de travaux importants et dans certains cas contestables sur le plan environnemental : recalibrage de cours d'eau, drainage, développement de la production céréalière et porcine, etc. (Conseil de la conservation et de l'environnement, 1993)

Le Ministère des Forêts (MF), en vertu de la *Loi sur les forêts*, prescrit directement par réglementation des normes de protection minimales pour les cours d'eau en milieu boisé. Le MF a publié récemment le *Guide des modalités d'intervention en milieu forestier*, concrétisant un important virage dans les pratiques forestières québécoises, dans une optique de développement durable.

Le Ministère de l'Énergie et des Ressources (MER) est responsable de la politique énergétique et assume l'autorité de tutelle d'Hydro-Québec. Le MER a lancé en 1995 le *Débat public sur l'énergie*, devant mener au développement d'une nouvelle politique énergétique québécoise.

Le Ministère des Loisirs, de la Chasse et de la Pêche est responsable de la mise en valeur du potentiel faunique et piscicole du Québec (à l'exception des pêches en haute mer). Ses compétences touchent aussi le développement des sports et loisirs nautiques, et la gestion des parcs de conservation et zones d'exploitation contrôlée (ZEC).

Le Ministère des Affaires Municipales administre le volet municipal du PAEQ depuis 1994 (Programme d'assainissement des eaux municipales).

Le Ministère de la Santé et des Services sociaux publie, en collaboration avec le MEF, un guide de consommation du poisson de pêche sportive en eau douce.

Si le MEF semble être l'autorité prépondérante dans la gestion de l'eau au Québec, il est en constante interaction avec nombre d'autres ministères. Dans un tel contexte de division sectorielle des pouvoirs et compétences, une gestion intégrée est difficile à implanter.

L'adoption, par la plupart des ministères, de règles visant un développement durable de leurs activités, a cependant concrétisé une importante prise de conscience du rôle central et vectoriel de l'eau.

6.2.2 Au niveau municipal

Les municipalités sont responsables de l'alimentation en eau des villes et villages. La vaste majorité des municipalités financent ces efforts à même les taxes foncières et avec des aides du MAM variant de 10% à 50%, le coût du service pour l'usager résidentiel est indépendant de la consommation réelle. Seulement 13% de la population québécoise est desservie par un réseau d'aqueduc équipé de compteurs d'eau (Conseil de la conservation et de l'environnement, 1993).

La protection des sources d'eau potable, qu'elles soient de surface ou souterraines, est de compétence municipale. Bien que la vaste majorité des captages ne fassent pas l'objet de mesures spécifiques de protection qualitative ni quantitative, certaines municipalités face à des risques spécifiques ont mis en oeuvre des mesures réglementaires, par exemple :

- périmètres de protection des captages ;
- interdiction des réservoirs souterrains dans certaines zones ;
- installation de compteurs d'eau et de piézomètres.

Depuis la mise en oeuvre du PAEQ, les municipalités ont de plus les moyens qui leur manquaient pour prendre en charge l'assainissement des eaux usées municipales.

La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables a été conçue afin de prévenir la dégradation des milieux riverains. La *Politique* est coordonnée par le Ministère de l'Environnement et de la Faune mais ce sont les municipalités et MRC qui adoptent les règlements et plans de zonage conséquents, et voient à leur application.

6.2.3 Collaboration fédérale

Ni l'eau, ni l'environnement ne sont directement mentionnés dans la loi constitutionnelle de 1867. Cependant nombre de législations fédérales ont élargi le cadre d'intervention du Gouvernement canadien dans la gestion de l'eau, qui était à l'origine limité à la navigation, les pêches en haute mer et les territoires du Nord :

- *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux ;*
- *Loi canadienne sur la protection de l'environnement ;*
- *Loi sur les ressources en eau du Canada ;*
- *Loi sur la protection des eaux navigables.*

Les pouvoirs provinciaux et fédéraux sont en interaction constante, interaction qui se manifeste principalement sous la forme d'ententes particulières (par exemple sur la gestion intégrée des ouvrages hydrauliques dans le bassin de la Rivière des Outaouais) et de plans d'action conjoints.

Le Plan d'action Saint-Laurent (PASL), signé en 1988, s'est échelonné sur cinq années. Il s'agit d'un important projet d'étude et d'interventions sur le Fleuve qui a permis, notamment d'harmoniser les différentes procédures de suivi de la qualité des eaux utilisées

par les différents gestionnaires publics. Environnement Canada a créé le Centre Saint-Laurent, organisme public voué à l'avancement des connaissances scientifiques en soutien aux interventions sur le Fleuve. A la fin du Plan, en 1993, les résultats étaient jugés suffisamment positifs pour justifier une autre opération de partenariat. Cette nouvelle initiative, baptisée Saint-Laurent - Vision 2000, favorise une approche intégrée, et s'étend aux principaux tributaires du Fleuve (Delisle, 1995).

Le Bureau de la prévention de la pollution, organe du Gouvernement fédéral, identifiait par ailleurs en 1989, 23 zones d'intervention prioritaires (ZIP) sur le Fleuve. La création de comités locaux de concertation est encouragée dans les 23 ZIP. Le Projet Stratégies Saint-Laurent, tel qu'il est nommé, est coordonné au Québec par l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN).

6.3 Bilan de la gestion de l'eau au Québec

En 1960, le Gouvernement du Québec mettait sur pied la Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau (Commission Legendre) dans le but de revoir ses politiques touchant à l'eau. En 1985, la Commission Pearce et le Conseil des Sciences recevaient un mandat similaire au niveau fédéral. Malgré 25 ans et un palier de gouvernement de décalage, les deux rapports suggèrent fortement que le bassin hydrographique soit reconnu comme l'unité appropriée pour la gestion de l'eau (Delisle, 1995). Plus récemment, en 1993, le Conseil de la conservation et de l'environnement du Québec relançait cette suggestion.

Malgré les conclusions de la Commission Legendre, le Gouvernement du Québec mettait en place dans les années 1960-70 une structure de gestion sectorielle, fondée non pas sur la cohérence environnementale du bassin versant mais sur l'homogénéité des règles régissant les différents usages de l'eau, quel que soit le milieu récepteur :

- *"Le législateur s'est en effet préoccupé non pas de l'eau mais des usages de celle-ci. En conséquence, l'administration s'est développée suivant la même approche sectorielle, refusant de reconnaître à l'eau le statut de ressource (...) C'est la situation de rareté ou d'abondance qui très souvent différencie le type d'administration qu'on applique à l'eau. Là où l'eau se fait rare, l'État depuis longtemps se préoccupe de la gérer soigneusement. En situation d'abondance, c'est le contraire qui se produit le plus souvent. Il n'existe alors aucune préoccupation pour l'eau, l'usage seul faisant objet de réglementation." (Ministère des Richesses Naturelles, 1970).*

Le niveau de conscientisation des Québécois par rapport au besoin de gestion de l'eau semble peu élevé, si on le compare à celui que l'on trouve dans des pays où la disponibilité et la qualité de l'eau sont des défis permanents, comme la France. L'eau nous apparaît comme une ressource illimitée et gratuite. L'abondance de nos richesses en eau couplé au mode de gestion de cette ressource, ont contribué à la déresponsabilisation des citoyens.

Plusieurs facteurs militent en faveur d'une nouvelle politique de gestion de l'eau :

- difficulté, dans l'approche réglementaire, de prendre en compte les caractéristiques du milieu récepteur et de fixer des objectifs de qualité ;
- une situation économique difficile, obligeant les gouvernements à justifier toutes leurs dépenses et donc de mieux cibler leurs opérations. Cette situation favorise les systèmes de prélèvements dédiés ;

- des expériences de gestion intégrée par bassin versant qui arrivent à maturité ;
- un contexte politique qui s'oriente vers la décentralisation des pouvoirs ;
- une manifestation de plus en plus forte de la volonté des populations de participer à la prise des décisions dans le cadre de processus de concertation.

La réglementation en matière d'eau au Québec est à un point tournant. Nos politiques de gestion sont similaires à celles qui prévalaient en France au début des années 1960. Des changements importants seront sans doute menés dans les prochaines années. Il ne fait aucun doute que ces changements seront dans le sens d'une gestion tenant compte de l'unité cohérente que représente le bassin hydrographique, permettant une participation plus active et une responsabilisation des différents utilisateurs de la ressource.

6.4 Un intérêt croissant pour la gestion intégrée

6.4.1 Les expériences québécoises de gestion par bassin versant

La gestion par bassin versant dans les rivières du Québec est l'objet de discussions et de débats depuis plus de vingt ans. Il est juste de dire qu'en termes d'actions législatives et d'engagement gouvernemental, ces discussions sont restées pratiquement sans effet. Hormis le cas des efforts précités pour le Saint-Laurent et celui de l'expérience pilote de la Rivière Chaudière (décrit plus loin), les initiatives ont été principalement le fruit d'organismes communautaires dont les compétences légales et les moyens sont limités. Il n'est pas question, dans cette section, de dresser un inventaire complet des expériences, mais plutôt de donner un aperçu de leur diversité.

i) Les actions d'organismes communautaires

Nombre d'organismes de protection d'une ou de plusieurs rivières se sont créés et mobilisés dans les vingt dernières années. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une réaction à un projet spécifique dont les conséquences seraient importantes pour le cours d'eau. L'objectif de plusieurs de ces groupes est souvent unique et revêt un légitime caractère d'urgence : protéger la rivière contre la "menace". Cette "menace", dans les cas les plus médiatisés, est l'aménagement de réservoirs pour la production hydroélectrique. Mais nombre de ces organismes dépassent le stade de la "réaction" et proposent des modes de gestion tenant compte des priorités du milieu. Sans avoir les compétences nécessaires pour établir un mode de gestion intégré, ces groupes en sont les précurseurs et les promoteurs.

Les projets d'aménagement de La Grande Rivière de la Baleine ont suscité une mobilisation sans précédent de citoyens préoccupés par l'avenir de cette rivière et des populations autochtones qui habitent la région. Les multiples comités et organisations qui se sont créés aux niveaux local, provincial et international, en plus de lutter contre le projet, ont aussi abordé la question d'un développement durable de la région s'appuyant sur la prise en charge de pouvoirs élargis par des autorités locales autochtones. Ils ont soulevé des enjeux d'envergure nationale, tels la politique énergétique et l'auto-détermination autochtone.

Des réactions de moindre ampleur politique ont accompagné les projets de barrage sur l'Ashuapmouchouane (Lac-Saint-Jean), et la déviation d'une partie des eaux de la Rivière Moisie (Côte Nord) pour alimenter la centrale hydroélectrique Sainte-Marguerite 3. Dans

le cas de l'Ashuapmouchouane, la mobilisation locale et massive des citoyens a justifié un moratoire de durée indéfinie sur le projet.

La Région-laboratoire pour le développement durable est un organisme dont le but est de promouvoir le développement durable dans le bassin versant du Saguenay. Ses activités multiples ont inclu un projet-pilote de restauration d'un ruisseau en milieu agricole : le ruisseau Perron, en collaboration avec les agriculteurs riverains et différents ministères. Il s'agit effectivement d'une opération de style contrat de rivière (Université d'été internationale francophone sur le développement durable, 1994).

Dans le bassin Restigouche - Matapédia - Patapédia (Gaspésie), la Fédération québécoise pour le saumon atlantique, en coopération avec le Conseil de bassin, a préparé un contrat de rivière type à l'intention principalement des exploitants forestiers. Ce contrat de rivière est surtout un engagement moral et une entente de principe, ne donnant pas lieu à des investissements majeurs ou des transformations importantes du mode d'exploitation. Le Conseil de bassin dispose de pouvoirs limités essentiellement à l'éducation et à la sensibilisation des différents acteurs de la région (Fédération québécoise pour le saumon atlantique, 1994).

Plus près de Montréal, la Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay, organisme à but non lucratif, s'est donné les objectifs suivants :

- regrouper tous les intervenants du bassin versant de la rivière Châteauguay ;
- préserver et améliorer la qualité des eaux et des sols ;

- identifier et acquérir les infrastructures nécessaires à la protection et à la mise en valeur des ressources du bassin versant de la rivière Châteauguay ;
- favoriser l'éducation, les loisirs et le développement touristique reliés à la nature des plans d'eau.

Son conseil d'administration de 15 personnes comprend des représentants des usagers (industriels, agricoles, etc.), des municipalités, du milieu scolaire, de groupes écologiques et socio-culturels provenant aussi bien du côté américain que québécois du bassin versant (Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay, non-daté).

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) a mis sur pied des comités locaux de concertation dans huit des 23 zones d'intervention prioritaires (ZIP), dans le cadre du projet Stratégies Saint-Laurent. Cette opération vise principalement à créer un espace de dialogue permettant aux différents usagers de l'eau dans un bassin versant de se rencontrer et d'échanger. Il ne s'agit pas d'une structure formelle et décisionnelle, mais bien de concertation, étape préalable à la gestion intégrée.

Les Rivières Saint-Anne, Magog, Jacques-Cartier, Saint-Maurice, Gentilly, Mitis et Saint-François ont aussi des corporations locales vouées à leur protection, chacune avec sa structure propre (Delisle, 1995).

ii) L'expérience pilote de la rivière Chaudière

Le Comité de bassin de la Rivière Chaudière (COBARIC) a été créé fin 1994, à l'initiative du MEF et de l'AQTE. Son mandat est vaste : il s'agit de proposer au Ministère de l'Environnement et de la Faune une approche de gestion intégrée, adaptée au contexte québécois, et de l'expérimenter dans le bassin versant de la Rivière Chaudière. Le projet pilote de la Rivière Chaudière s'inscrit dans une démarche visant à doter le Québec d'une politique de gestion intégrée de l'eau.

Le COBARIC a remis son rapport final au MEF en mars 1996. Le rapport propose la création d'agences de bassin. Organismes publics gérés localement, ces agences auraient pour principal mandat d'élaborer un Schéma directeur de l'eau (SDE) sur leur territoire et de veiller à sa mise en oeuvre. Les SDE seraient soumis à audiences publiques et contiendraient :

- un constat précis de la situation du bassin versant ;
- des prescriptions dont devraient obligatoirement tenir compte les diverses administrations publiques concernées ;
- un plan d'action.

Les actions de chaque agence seraient supervisées par un comité de bassin (qui servirait de conseil d'administration), composé de représentants des divers usagers de l'eau, notamment :

- les municipalités régionales de comté ;

- le milieu forestier ;
- l'industrie ;
- l'environnement ;
- la santé ;
- le public en général.

Les agences devraient nécessairement, selon le COBARIC, être financièrement autonomes, via le développement de divers outils économiques (tarifs, quote-part, redevances, permis, etc.).

En réponse au rapport du COBARIC, un projet de loi, présentement à l'étude, a été soumis à l'Assemblée nationale, menant à la création d'une agence de bassin de la rivière Chaudière.

6.4.2 Les défis à surmonter en matière de gestion intégrée

Le Conseil de la conservation et de l'environnement (1993) a identifié trois questions auxquelles il faudra répondre avant de pouvoir instaurer un système de gestion intégrée de l'eau au Québec :

- *"Comment détermine-t-on le découpage des unités de gestion?"*
- *Quel modèle administratif pourrait convenir à la gestion intégrée par petites unités géographiques au Québec?*
- *Quels seraient les outils de gestion les plus appropriés à appliquer à l'échelle de ces unités de gestion?"*

Il serait pertinent d'y ajouter une question supplémentaire, ayant déjà fait l'objet de discussions (Charland, 1990) :

- Faut-il créer en un seul temps l'ensemble du nouveau système de gestion, par exemple dans le cadre d'une loi sur l'eau découpant le territoire et décrétant l'existence des organismes de bassin ; ou attendre l'émergence de volontés locales pour créer progressivement un mode de gestion intégré?

C'est dans une loi cadre sur la gestion de l'eau au Québec que le législateur québécois devra répondre à toutes ces questions.

i) Le découpage des unités de gestion

Plusieurs critères peuvent guider le choix d'unités de gestion appropriées. Le premier de ces critères, le plus évident lorsque l'on parle de gestion par bassin versant est celui de la cohésion hydrographique. L'unité de gestion basée exclusivement sur ce critère naturel permet une prise en compte optimale des solidarités amont-aval, tous les usagers étant unis par la même eau.

Mais la cohérence hydrographique peut exister à toutes les échelles, ainsi le Saint-Laurent, le bassin du Saguenay, et le sous-bassin de la Rivière Péribonka sont tous des ensembles cohérents. Si l'échelle choisie était celle du Fleuve, pratiquement tout le territoire du Québec méridional serait compris dans son bassin versant. Si par contre toutes les rivières se jetant directement dans le Saint-Laurent représentaient une unité,

leur nombre serait beaucoup trop élevé et leur taille trop disparate pour permettre une gestion efficace.

C'est ainsi qu'intervient le critère de l'efficacité organisationnelle des structures de gestion. Trop petites elles sont très nombreuses ; trop grosses elles deviennent bureaucratiques et peu représentatives des intérêts locaux ; trop inégales dans leur importance géographique et financière elles sont difficiles à gérer selon des standards uniformes. Il sera donc nécessaire, lors du découpage des unités de référence, de faire un choix d'échelle et de tenir compte de l'équilibre des problématiques de chaque bassin.

Une fois déterminées les limites des unités de gestion, nombres de défis demeureront, inhérents à notre géographie et notre structure politique.

- Comment intégrer les vastes territoires du Nord québécois dans un système de gestion intégrée, en tenant compte des spécificités culturelles de ces régions et des prescriptions du Traité de la Baie-James et du Nord Québécois?
- Comment gérer l'importante discontinuité dans le territoire québécois que représente le Fleuve Saint-Laurent? Les diverses unités de gestion couvriraient une partie du Fleuve? Ou faudrait-il créer une, ou plusieurs unités spécifiques pour cet axe majeur?
- Comment composer avec les divers états américains, dont le territoire couvre une partie des sections amont des rivières du Sud du Québec?

L'AQTE, sous réserve et sans proposer de découpage précis, avance le nombre de dix régions hydrographiques au Québec, les plus densément occupées pouvant être subdivisées en unités de gestion plus fines (Charland, 1990). Le Conseil de la

conservation et de l'environnement (1993) mentionne la possibilité de partir des 23 zones d'intervention prioritaires (ZIP) d'Environnement Canada. Mises bout à bout, elles couvrent tout le Saint-Laurent. Plusieurs organismes de concertation à l'échelle des ZIP existent déjà, et travaillent en collaboration avec l'UQCN, ce qui pourrait contribuer au succès de la mise en place d'agences de bassin.

En France le seul critère hydrographique, couplé à un choix d'échelle, a permis de départager relativement aisément six grands bassins de taille comparable ; cinq étant situés entièrement sur le territoire français, le sixième couvrant les parties amont de quelques affluents du Rhin (Nicolazo, 1994). La situation ne sera pas si facile au Québec.

ii) Un modèle administratif approprié

La gestion intégrée des cours d'eau doit se concrétiser par la création d'organismes de bassin. Ces organismes doivent être structurés de façon à leur assurer un fonctionnement démocratique, efficace et économiquement viable.

La création d'organismes de bassin pose inévitablement la question d'une nouvelle répartition des pouvoirs dans le domaine de l'eau. Afin d'être optimale, cette répartition devra assigner aux différentes instances et niveaux décisionnels les juridictions appropriées. Il n'est ni nécessaire, ni efficace de décentraliser tous les pouvoirs.

La nouvelle répartition des charges devra prévoir des mécanismes de coordination entre les différents organismes de bassin et préciser le niveau d'autonomie des organismes par rapport aux politiques gouvernementales.

iii) Des outils de gestion

Le mot "outil", dans le présent contexte, fait référence à tout système ou façon de procéder mis à la disposition de l'organisme afin de l'aider à remplir son mandat. Il sera nécessaire de fournir trois types d'outils aux structures de gestion :

- outils d'aide à la décision (analyse multicritère, modélisation informatique, techniques d'animation, etc.) ;
- outils de planification (schémas, SIG, etc) ; et
- outils d'exécution (contrats de rivière, redevances, prescriptions réglementaires, etc.).

iv) De la mise en place des organismes de bassin

L'AQTE envisage deux démarches possibles menant à la création des organismes de bassin, chacune étant porteuse d'avantages et d'inconvénients. D'un côté, une création globale en un seul temps de ces organismes, ce qui n'exclut pas une participation du public dans la définition de leur mandat et du découpage des régions hydrographiques. D'un autre côté, la création progressive d'organismes, sur la base d'une volonté locale.

La première approche a l'avantage d'être plus rapide, efficace, et de permettre un découpage global et équilibré des unités de gestion. La seconde approche permet d'appuyer l'action des organismes sur une participation locale, mais peut mener à des inconsistances et disparités dans les modes de fonctionnement des organismes. On aurait un mode de gestion "*à deux vitesses*" (Charland, 1990).

Une troisième approche, hybride, mérite d'être proposée ; soit d'effectuer dans un premier temps un découpage du territoire et de fixer des règles uniformes de gestion pour tous les organismes de bassin, puis de déterminer une date butoir pour leur création, suffisamment éloignée pour permettre aux intérêts locaux de se mobiliser. Les premiers organismes seraient ainsi appelés à servir d'exemple aux suivants.

6.4.3 Les atouts dont le Québec dispose

Le Québec dispose de nombreux atouts lui permettant d'envisager la gestion par bassin versant avec optimisme. Trois facteurs, particuliers au Québec, permettent de croire que la gestion intégrée pourrait s'inscrire avec aise et efficacité dans le contexte québécois.

En premier lieu, il est important de mentionner l'exceptionnelle abondance de la ressource, qui a permis aux Québécois de la considérer si longtemps comme inépuisable. Cette générosité de la nature facilite grandement les arbitrages et limite la portée des conflits d'usage. Les pénuries au contraire attisent les égoïsmes. En France dans certaines régions en été, un agriculteur ne peut prélever de l'eau sans que la part de son voisin en soit d'autant diminuée. Ce genre de situation rend absolument nécessaire une gestion intégrée (ce qui explique en bonne partie l'avance des pays européens dans le domaine), mais rend très difficile le travail de concertation et d'ouverture au public.

En second lieu vient le fait que la plupart des gestionnaires de l'eau au Québec, malgré les divisions administratives sectorielles, ont déjà commencé à considérer l'eau comme un système intégré et ont adopté la logique du bassin versant. Même si l'eau est encore gérée selon ses usages, de grands efforts ont été faits pour analyser et présenter l'information

liée à l'eau dans le cadre du bassin versant ; on peut citer en exemple les plaquettes du MEF présentant les résultats du PAEQ dans certains bassins (Chaudière, Châteauguay, etc.). Les administrations concernées ont déjà conscience de ce qu'est un bassin versant.

Le troisième facteur tient à la tradition québécoise de consultation publique et la volonté d'un nombre de plus en plus grand de citoyens de participer personnellement aux décisions politiques qui les concernent (Delisle, 1995). Alors qu'en France les audiences publiques telles que nous les connaissons sont inexistantes, il est au Québec un nombre important de personnes ayant déjà participé à une audience du BAPE ou à une réunion de comité-conseil d'arrondissement. La majorité des Québécois connaissent l'existence de ces outils de participation et en suivent les délibérations dans les médias.

Alors que nombre d'expériences de gestion intégrée ont permis la mise en place d'institutions de bassin autonomes et efficaces, il est possible et souhaitable que la contribution des citoyens fasse du Québec un exemple novateur de gestion intégrée participative.

CHAPITRE VII

INTÉRÊT DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE POUR LE QUÉBEC

7.1 Lignes de force de l'expérience française

Les Français ont mis en place un ensemble de structures de gestion qui les place dans une situation hybride : alors que les structures sectorielles héritées de la première loi sur l'eau (1898) sont encore en place, nombre d'institutions et d'organismes fondés sur le principe d'une gestion intégrée par bassin versant se sont ajoutés depuis 1964. Cette section vise à faire émerger les grandes lignes de cette évolution pour en tirer quelques leçons pertinentes au contexte québécois.

7.1.1 La gestion intégrée : un grand bouleversement?

Les évolutions dans la gestion de l'eau qui ont eu lieu en France depuis 1964 n'ont pas été "radicales", malgré ce qu'on pourrait croire. Les compétences existantes ont été dans tous les cas respectées, et les nouvelles structures se sont trouvées un vide à combler, à partir duquel elles assument une importance grandissante.

Les agences de bassin, par exemple, ont un rôle exclusivement financier et ne peuvent pas se porter maître d'ouvrage. On a pris grand soin de ne pas nommer "taxes" les prélèvements des agences. Les gestionnaires préfèrent comparer l'agence de l'eau à une coopérative, une mutuelle, ou un syndicat d'utilisateurs, plutôt qu'à un palier de gouvernement.

Les SDAGE et SAGE, pour leur part, représentent une nouvelle génération de schémas d'aménagement, opposables aux administrations, mais là encore, les structures existantes conservent leurs juridictions pourvu qu'elles n'entrent pas en conflit avec le schéma. On assujétit les juridictions, ce qui les rend d'autant plus légitimes. Les contrats de rivière sont encore moins compromettants : n'ayant aucune assise législative, les contrats de rivière ne représentent rien de plus qu'une subvention du Ministère de l'Environnement, conditionnée à l'existence d'un plan d'action approuvé.

Bref : une gestion intégrée efficace peut se mettre en oeuvre sans nécessairement remettre en cause les principes constitutionnels et juridictions existantes. De telles remises en cause pourraient cependant permettre des économies de moyens considérables et présider à une simplification de l'organigramme de l'eau en France.

7.1.2 Une planification fondée sur des objectifs de qualité

La loi sur l'eau de 1964 a obligé tous les départements à produire des cartes de qualité des eaux ainsi que des cartes d'objectif de qualité des eaux. Ce sont ces documents qui ont, dans un premier temps, motivé le développement des contrats de rivière et orienté les actions subventionnaires des agences de l'eau.

L'eau est le seul fil conducteur de tous les usages de l'eau. Cette vérité de La Palisse n'est pas anodine : l'intégration passe par une négociation d'abord et avant tout au niveau du dénominateur commun. L'eau, de par la multiplicité de ses usages et son importance stratégique, doit faire l'objet d'une gestion patrimoniale basée sur des objectifs explicites

de qualité des milieux. C'est là un principe fondamental que reprend la loi sur l'eau de 1992.

7.1.3 Le rôle fondamental des puissances publiques

Dans une perspective social-démocrate de gestion équilibrée, les objectifs liés à la ressource eau doivent, sur un territoire donné, permettre les usages les plus divers de façon à ce qu'ils soient accessibles au plus grand nombre, sur une base pérenne. Une telle volonté implique, paradoxalement, des restrictions d'usage fondées sur la géographie physique et humaine des bassins versant : zonage des rivières, interdiction de rejets en certains points, exclusion de certaines options de développement, etc.

De par la nature politique des enjeux fondamentaux et des arbitrages nécessaires, les pouvoirs publics sont les seuls habilités à faire appliquer une planification fondée sur des objectifs globaux de qualité de la ressource.

En France, chaque loi sur l'eau a permis de raffermir l'emprise des représentants élus dans la gestion de la ressource, tout en encourageant la participation des usagers :

- création d'organismes publics, sous tutelle de l'État ;
- schémas opposables aux administrations.

Bref : la gestion intégrée ne remplace pas l'intervention des gouvernements. L'implantation de structures de bassin doit permettre une mise en cohérence des différentes actions liées à l'eau, et non présider à une déréglementation.

7.1.4 Des agences financières de bassin

Tout en maintenant que l'eau est un bien public, faisant partie du "*patrimoine commun de la nation*" (République française, 1992), les Français ont institué, avec les agences de bassin, un système de redevances dont le but avoué était d'accorder à l'eau une valeur économique, afin de responsabiliser les usagers.

Les agences sont aujourd'hui un partenaire financier majeur pour tout ouvrage touchant à la ressource eau. Le total des aides versées par les six agences pour le plan 1992-96 se monte à 35 milliards de francs (Agence de l'eau Seine-Normandie, 1992). Un effort équivalent au Québec signifierait des aides additionnelles disponibles de 238 millions de dollars par an³. Le MEF contribue, en comparaison, à peu près 272 millions de dollars par an pour le PAEQ⁴.

La puissance économique des agences de l'eau ne s'est pas construite sans controverses en France. Le mode de prélèvement des redevances a été assimilé à un impôt illégal. On a surmonté les critiques en développant une structure autonome, intégrant les payeurs de redevances à la prise de décisions quant aux investissements des agences.

La situation socio-politique actuelle du Québec et de l'Amérique du Nord est fort différente de celle de la France de 1964. La libéralisation des échanges a encouragé des politiques gouvernementales favorables aux réductions d'impôts et aux privatisations. Tout prélèvement financier affectant les entreprises utilisatrices d'eau et les

³ (35 milliards de FF / 5 ans) * (1 \$ / 3,75 FF) * (7 millions d'habitants / 55 millions)

⁴ (6,4 milliards de \$ / 20 ans) * 0,85 (taux de subvention) (MEF, 1992)

consommateurs individuels fera inévitablement l'objet de critiques acerbes, d'autant plus que l'argent servira en partie à financer un organisme public. Une bonne dose de courage politique sera nécessaire pour défendre un projet d'agences financières véritablement responsabilisantes.

7.1.5 Les contrats de rivière, un outil mobilisateur

Les contrats de rivière se sont avérés un grand succès populaire, si l'on en juge par leur nombre en croissance constante et l'importance qui leur est accordée par les instances communales. Les contrats de rivière, en permettant le développement d'un plan d'action très concret ajoutent cohérence et prestige au travail des intervenants locaux. L'outil contractuel attire l'attention des média car en définitive il y a des investissements prévus.

Dans plusieurs cas, les contrats de rivière ont consisté en majorité d'actions devant de toute façon être entreprises (assainissement urbain par exemple, afin de respecter les directives européennes) auxquelles se sont ajoutées des opérations d'importance financière moindre (entretien des berges, aménagement de sentiers, information, éducation, etc.). Les contrats de rivière ont permis de multiplier le nombre de partenaires sans multiplier d'autant le coût global des opérations à effectuer.

Le prestige du label "contrat de rivière" vaut beaucoup plus que l'argent supplémentaire qui est investi pour faire d'un ensemble de projets disparates un plan d'action cohérent.

7.1.6 Des schémas de gestion opposables aux administrations publiques

Les SDAGE et SAGE sont élaborés par une base locale représentative des usagers, des politiciens locaux et de l'État (qui reste cependant minoritaire). Le fait que ces schémas soient opposables aux administrations crée un espace politique lié au territoire du bassin versant. Des choix de développement importants peuvent être pris à ce niveau (création de réserves naturelles, limites aux nouveaux établissements, mode d'urbanisation, etc.).

Un tel pouvoir d'arbitrage doit être strictement régi par des règles de droit démocratiques, sans quoi l'autorité des structures risque de faire l'objet de litiges. Un organisme nouvellement créé, formé pour moitié de représentants non-élus, ne peut pas prendre des décisions opposables s'il n'agit pas dans le cadre d'un mandat très clair du gouvernement. Le législateur français a pris grand soin d'encadrer l'élaboration des différents schémas, s'exposant à de nombreuses critiques notamment quant à la lourdeur de la procédure et aux contraintes imposées aux organismes (par exemple l'interdiction de remettre en question certains projets d'aménagement du territoire). Il n'en demeure pas moins que l'imposition aux organismes de bassin de contraintes et d'un cadre strict est absolument nécessaire, sans quoi l'opposabilité de leurs schémas sera remise en cause.

7.2 Applications au Québec

L'auteur souhaite présenter aux gestionnaires québécois le résultat de ses réflexions personnelles relatives à un mode de gestion intégrée des eaux au Québec. Ces recommandations, d'ordre général, s'adressent aux autorités provinciales présentement en

train d'élaborer une nouvelle politique de l'eau ainsi qu'aux organismes de bassin qui seront éventuellement formés.

7.2.1 Implantation de la gestion intégrée

En France les différentes lois sur l'eau ont permis de créer des agences financières de bassin (1964) et de donner une légitimité politique à l'échelon du bassin versant en mettant en place un mode de planification cohérent grâce au dispositif SAGE - SDAGE (1992). La distribution des compétences et juridictions existantes n'a pratiquement pas été abordée : le travail de police des eaux est encore effectué par les services départementaux des différents ministères, et les compétences des maîtres d'ouvrages (communes, département, etc.) n'ont pas changé. La lourdeur des structures politiques et administratives en France explique que, malgré 30 ans d'existence de structures de bassin, ces dernières n'aient acquis aucune compétence autre que celles qui ont été créées pour elles. En France, on a superposé des structures de gestion nouvelles sur d'autres plus anciennes, permettant indéniablement une gestion plus efficace et cohérente, mais aussi plus lourde et bureaucratique. Le travail d'intégration, bien amorcé, n'est pas encore terminé.

L'objectif que devrait poursuivre le législateur québécois avec une loi-cadre sur l'eau est de poser l'ensemble des jalons qui guideront l'évolution de la gestion de l'eau sur un horizon stratégique de 20-25 ans, de manière à ce qu'à la fin de cette période se soit développé un système de gestion aussi intégré et efficace qu'il est possible de l'être.

Sur la base d'un ensemble de principes directeurs, par exemple ceux du COBARIC (1996), la loi doit proposer une répartition optimale des compétences entre les paliers provincial, municipaux et l'unité hydrographique. Cette répartition optimale devrait accorder à l'unité hydrographique des responsabilités et pouvoirs importants (qui seraient selon le cas nouvellement créés, décentralisés du provincial ou centralisés du municipal). Il n'est ni possible ni souhaitable de créer en un seul temps un système de gestion "idéal", qui bouleverserait les structures existantes. Mais la loi doit baliser dès le départ tout le parcours menant à cette nouvelle répartition.

Dans un premier temps, la loi divise le territoire densément habité du Québec en 10-12 régions hydrographiques équilibrées en termes de territoire et de problématiques, couvrant chacune une portion du Saint-Laurent (les îles Jésus et de Montréal pourraient faire exception et former une région hydrographique distincte). Sont exclus les territoires où la faible densité de population et l'homogénéité des usages ne justifient pas la création de tels organismes.

La loi réglemente et encadre la création des structures nécessaires à une gestion par bassin versant. C'est le MEF qui assure la tutelle de ces structures. Pour une période de cinq ans, les organismes de gestion (agences) sont financés par le Gouvernement, ce qui encourage leur création volontaire par des intervenants dans chaque bassin.

Cette période de cinq ans sert au développement de schémas directeurs de l'eau (SDE) et à l'élaboration d'un système de redevances sur une base utilisateur-payeur. Pendant cette période, afin d'éviter des déséquilibres entre les différents bassins, les schémas ont une portée consultative et les organismes ne perçoivent pas de redevances des usagers. Au

terme de cette période toutes les agences doivent avoir été créées et, suite à des audiences publiques, les schémas deviennent opposables et les organismes deviennent financièrement et administrativement autonomes.

La seconde étape (qui peut être entreprise en parallèle) consiste en une réorganisation géographique des activités de plusieurs ministères québécois (MEF, MAPAQ, MF, MER, MAM, etc.), sur la base des bassins versant. Il n'est pas nécessaire de réorganiser toutes les activités de ces ministères mais en priorité celles qui touchent à l'eau. Les infrastructures des agences devraient permettre d'accueillir ces fonctionnaires dans des bureaux voisins, de façon à créer une proximité physique entre tous les intervenants gouvernementaux dans le domaine de l'eau et le personnel des agences.

L'intégration physique est suivie, dans la troisième étape, d'une intégration institutionnelle. Un ensemble de responsabilités provinciales et municipales sont déléguées aux agences qui les exercent dans des conditions de tutelle déterminées par entente avec les autorités actuellement compétentes.

7.2.2 Structure des organismes de bassin

L'AQTE propose, dans les grandes lignes, la création d'agences comportant trois niveaux organisationnels :

- *"La base locale compte sur des représentants des ministères, des élus municipaux, des représentants des MRC, des citoyens et des représentants des utilisateurs de l'eau. Un conseil d'administration représentatif de la base locale est complété par une structure administrative."* (Charland, 1990)

Le COBARIC (1996) propose un comité de bassin servant à la fois de base locale et de conseil d'administration.

La proposition de l'AQTE permet la participation d'un nombre plus élevé d'acteurs locaux, cette participation "massive" est souhaitable considérant les pouvoirs importants dont pourraient éventuellement disposer les structures de bassin. Il est nécessaire d'instaurer un large forum décisionnel, une sorte de "parlement de l'eau". La structure à trois niveaux est donc préférée. L'agence, personne morale de droit privé, comprend :

- un comité de bassin composé de 40-70 membres représentant : pour 2/5 les élus locaux (MRC et municipalités), pour 1/5 les différents ministères impliqués dans la gestion de l'eau, pour 2/5 les usagers de l'eau représentés principalement par leurs associations socio-professionnelles (agriculture, industrie, environnement, pêche, consommateurs, etc. et des membres du public) ;
- le conseil d'administration de l'agence, composé de 7-11 personnes : tous les administrateurs sont membres du comité de bassin et sont élus par lui, une certaine représentativité au sein du conseil d'administration doit être assurée ;
- la structure exécutive, compte un nombre d'employés variable selon les problématiques à aborder et le budget disponible.

Le comité de bassin se réunit annuellement, approuve le plan de financement de l'agence, approuve et modifie le SDE, et oriente les activités de l'agence dans ses grandes lignes. Le comité de bassin peut à sa guise former des sous-comités chargés d'étudier certaines questions d'intérêt sectoriel ou géographique.

Le conseil d'administration se réunit 3-4 fois par an ou au besoin. Le conseil prend les décisions nécessaires à la supervision directe du travail de la structure exécutive (embauche, supervision des comptes, objectifs de travail, etc.).

Des fonctionnaires de différents ministères peuvent être détachés de leurs fonctions pour servir au sein de la structure exécutive d'une agence.

Il est nécessaire de s'assurer d'un niveau adéquat de représentation du ministère de tutelle (le MEF) à tous les niveaux de l'agence. En France, afin de préserver un équilibre local/national, le président du comité de bassin est un élu local, mais le directeur exécutif est nommé par l'État. Un équilibre similaire devrait être recherché.

Chaque agence délègue un ou deux membres du comité de bassin pour siéger au comité inter-agences. Ce comité, qui se rencontre au besoin, permet l'interface entre le MEF et les différentes agences.

7.2.3 Compétences des agences

Trois principes doivent présider à l'attribution de compétences aux agences de bassin :

- des compétences déjà attribuées à une autorité existante ne peuvent pas être transférées aux agences, à moins d'entente particulière encadrant l'exercice de ces compétences ;
- les décisions et autres prescriptions des agences ne pourront être juridiquement opposables que si elles reposent sur l'autorité d'une instance élue ;

- les pouvoirs des agences doivent être justifiés par des responsabilités équivalentes.

Il est proposé que les agences, dans les cinq premières années suivant la promulgation de la loi-cadre sur l'eau, aient pour principale responsabilité l'élaboration des schémas directeurs de l'eau et des plans de financement. Les impacts environnementaux, sociaux et économiques de ces mesures devront faire l'objet d'évaluations détaillées.

À cette fin, les agences pourront :

- embaucher le personnel requis pour le fonctionnement de la structure exécutive ;
- acquérir ou louer toutes les infrastructures nécessaires (immeubles, équipement de bureau, etc.) ;
- obtenir de la part des ministères du Gouvernement du Québec et autres partenaires publics toutes les informations pertinentes à la ressource eau (usages de la ressource, débit, qualité, inventaires fauniques, plans d'aménagement existants, cartes géographiques, etc.) ;
- effectuer ou faire effectuer toute étude supplémentaire jugée nécessaire ;
- développer des outils d'aide à la prise de décisions (analyse multicritère, modélisation informatique du bassin versant, etc.) ;
- être initiateur, gestionnaire et financeur d'opérations du style contrat de rivière ;
- évaluer les nouveaux projets et politiques gouvernementales susceptibles d'affecter les ressources en eau et se prononcer sur leur adéquation au regard du plan de gestion ;
- instaurer des programmes d'information et d'éducation pour la population et les divers intervenants du bassin.

Dès leur création, les agences recevront du Gouvernement du Québec des consignes spécifiques et orientations générales que les SDE devront respecter, afin d'éviter que les schémas n'entrent en conflit avec des priorités déterminées au niveau national (politique énergétique, autoroutes, développement de pôles industriels, etc.). Le Gouvernement fixe le budget total des agences, sur une base quinquennale.

Une fois que le Gouvernement (suite à des audiences publiques), approuve les premiers SDE et plans de financement des comités de bassin, ceux-ci acquièrent des responsabilités supplémentaires. Ils doivent :

- mettre en oeuvre le plan de financement ;
- veiller au respect des prescriptions du SDE par les administrations publiques compétentes.

À cette fin, ils pourront (en plus des pouvoirs mentionnés plus haut) :

- prélever des redevances directement des usagers de l'eau et des intervenants dont les activités affectent directement ou indirectement sa qualité ;
- disposer de mesures légales de recouvrement en cas de non-paiement des redevances ;
- subventionner des ouvrages ou activités visant une répartition plus équitable ou une amélioration de la qualité de l'eau, des rives ou des milieux hydriques, tels que proposés dans le SDE ;
- prendre la maîtrise d'ouvrage pour des travaux d'intérêt général liés à l'eau, pour lesquels une compétence exclusive n'est pas attribuée par la Constitution ;

- prendre la maîtrise d'ouvrage pour des travaux d'intérêt général lié à l'eau, suite à une entente spécifique avec l'autorité légalement compétente ;
- porter plainte auprès des autorités judiciaires, en cas de non-respect des prescriptions du SDE par les puissances publiques concernées.

Les agences pourront éventuellement disposer de pouvoirs supplémentaires, qui leur seraient délégués par les autorités compétentes aux niveaux municipal et provincial :

- réglementer directement les rejets et prélèvements pour les différents usagers ;
- effectuer le suivi de la compatibilité des rejets avec les normes en vigueur, imposer des amendes et/ou intenter des poursuites en cas de non respect ;
- délivrer des certificats d'autorisation pour prélèvements d'eau et rejets d'eaux usées ;
- ordonner l'exécution de travaux (assainissement, aménagement de berges, etc.) ;
- édicter les normes de protection de cours d'eau en milieu agricole et forestier ;
- être responsable de l'entretien permanent de la rivière ;
- etc.

7.2.4 Du besoin de redevances

La perception de redevances auprès des usagers de l'eau répond à deux besoins :

- responsabiliser les usagers, en donnant à l'eau une valeur économique ;
- financer des ouvrages d'intérêt général pour l'eau et les milieux hydriques (incluant les frais d'opération des agences).

La satisfaction de ces besoins dépend des facteurs suivants :

- montant total des redevances : plus elles sont élevées, plus elles sont incitatives et contribuent à un fonds important ;
- visibilité des redevances : il ne faut pas que la redevance soit invisible ni découplée de l'utilisation réelle. Ceci plaide, notamment, en faveur d'une tarification de l'eau ;
- mode d'attribution des subventions : les taux de subvention de l'agence doivent être suffisamment incitatifs, tout en permettant à un maximum de projets prioritaires de se mettre en branle, en stimulant l'autofinancement et en faisant appel à d'autres subventions disponibles par ailleurs ;
- efficacité institutionnelle de l'agence : minimiser les frais de gestion tout en assurant la démocratie et la transparence du processus décisionnel.

Les redevances perçues par les agences doivent être fortement incitatives, ainsi que les subventions accordées. La combinaison des redevances et subventions doit constituer un outil économique suffisamment puissant pour encourager tous les usagers à aller au delà des prescriptions réglementaires liées à leur domaine d'activité. Les redevances devraient être suffisamment variées pour prendre en compte tous les usages, directs et indirects, de l'eau et des milieux humides :

- redevance prélèvement ;
- redevance pollution ;
- redevance berges ;
- redevance modification du débit ;
- redevance seuil ;

- redevance pêche et loisir ;
- etc.

Le niveau de redevances devant être perçu par chaque agence est fixé par le Gouvernement. Le Gouvernement fixe le niveau d'effort afin d'assurer la cohérence entre les bassins, mais chaque comité de bassin détermine lui-même les critères de perception des redevances, sur la base des priorités identifiées par le SDE. Par exemple, un bassin aux prises avec un problème grave de pénurie en été pourra ajuster la redevance prélèvement en conséquence.

Toutes les agences contribuent une partie de leurs recettes à un Fonds Saint-Laurent, géré par le comité inter-agence, pour financer des travaux d'intérêt général pour le fleuve.

Une loi sur l'eau efficace, impliquant la création d'organismes publics financés grâce à des prélèvements obligatoires, risque d'être fortement critiquée. Deux arguments logiques peuvent être utilisés pour défendre le concept des redevances :

- il s'agit d'une sorte de "taxe verte", introduite dans un contexte de réforme écologique de la fiscalité (ce qui relancerait sans doute le débat de la "taxe sur le carbone") ;
- il ne s'agit pas d'une taxe, mais du financement d'un syndicat d'usagers, géré par et pour les utilisateurs de l'eau.

S'agissant du premier cas, il est nécessaire de rendre le projet aussi neutre que possible sur le plan fiscal. Ainsi, les redevances des agences devront être compensées par une baisse d'impôts, sinon équivalente du moins significative.

S'agissant du second cas, il sera nécessaire de prévoir des transferts de fonds du gouvernement vers l'agence si celle-ci prend éventuellement en charge des compétences gouvernementales.

En France, les agences, fortement critiquées au moment de leur création, font aujourd'hui l'unanimité. Personne ne s'est plaint de voir le Ministère de l'Environnement réduire ses financements (notamment dans le programme des contrats de rivière) pour passer le relais aux agences. Peut-on espérer un tel développement au Québec?

7.2.5 Des outils d'aide à la prise de décision

La prise de décisions est un phénomène complexe qui intègre un ensemble de facteurs objectifs (critères techniques, financiers, réglementaires...) et subjectifs (préférences des décideurs, acceptabilité sociale d'un projet, incertitude...). En termes d'aménagement par bassin versant, la multiplicité des critères et la grande diversité des actions possibles présentent un défi de taille.

L'analyse multicritère est un ensemble de méthodes d'aide à la prise de décisions dont le but est de rendre explicites et transparents les facteurs influençant la décision (Simos, 1990). Les méthodes multicritère sont une tentative de modélisation de la pensée du décideur.

Deux approches opérationnelles différentes peuvent être utilisées dans un contexte d'analyse multi-critères :

- Critère unique de synthèse : cette approche repose sur le postulat que la prise de décision est un exercice d'optimisation, dans lequel le décideur essaie de maximiser une fonction qui intègre tous les critères et points de vue. Cette fonction intégratrice se présente comme un critère de synthèse mesuré à l'aide d'une unité de référence (souvent monétaire) ou d'une unité imaginaire (utilité, priorité, etc.). La méthode avantage/coûts avec comptabilisation des coûts externes est un exemple d'utilisation d'un critère unique de synthèse.
- Surclassement de synthèse : ces méthodes font appel à l'utilisation de seuils d'acceptabilité et de préférence liés à chacun des critères. Les critères sont utilisés pour comparer les actions deux par deux. Cette approche refuse toute logique compensatoire mais ordonne les actions en terme de crédibilité et de force. Ainsi une action surclasse une autre avec un niveau de crédibilité calculé en fonction du nombre de critères pour lesquels elle lui est préférée. La force d'une action dépend du nombre d'actions qu'elle surclasse. Cette approche permet en outre de déclarer, par prudence, que deux actions sont incomparables, soit qu'aucune ne surclasse l'autre.

L'approche du surclassement de synthèse semble être celle qui permet le plus facilement d'intégrer à la prise de décisions l'ensemble des critères pouvant guider le développement d'un bassin versant. Cette approche a été l'objet d'un exercice exploratoire effectué par Hydro-Québec en 1993. L'exercice a permis de confirmer :

- *"le caractère intégrateur de différents points de vue : environnemental, financier, économique et technique, et le caractère flexible de l'approche multicritère notamment dans la formulation des critères."* (Hydro-Québec, 1993).

Il est souhaitable que les agences soient dotées, au sein de leur structure exécutive, d'experts en aide à la prise de décisions, capables d'animer les débats et de faciliter la concertation grâce à des techniques interactives.

Les méthodes d'analyse multicritère permettent de faire intervenir le public dans le processus décisionnel avant la proposition de projets d'aménagement spécifiques. Par exemple au niveau de la détermination des critères devant mener les choix d'aménagement. L'analyse des différents scénarios doit cependant permettre une évaluation pour chaque critère, qui n'est possible que sur la base d'une connaissance approfondie du milieu (social comme écologique) et de ses réactions face aux perturbations.

Les gestionnaires peuvent aujourd'hui compter sur une panoplie fort garnie de modèles informatiques (modélisation de l'épandage agricole, du ruissèlement urbain, de l'écoulement pluvial, balance de matériaux, etc.). De nombreux chercheurs travaillent à l'heure actuelle à l'intégration de ces différents modèles sectoriels et à leur interface avec un système d'information géographique (SIG). Le but est de développer un modèle intégré permettant de prédire l'impact de différents scénarios sur l'état de la ressource en termes de débit, de qualité, de risque, etc. L'efficacité de ces modèles est cependant liée à la précision des données de terrain disponibles (pédologie, utilisation des terres, données hydrologiques, etc.). Ces données ont été par le passé recueillies de façon fragmentaire par plusieurs gestionnaires différents (MRC, MEF, MAPAQ, MER, etc.). L'TNRS-eau travaille présentement à l'élaboration d'un outil informatique d'aide à la décision pour le bassin de la rivière Chaudière.

Il existe de plus un fossé entre les concepteurs de ces modèles, et les décideurs en termes d'aménagement. Les organismes de bassin doivent avoir accès à des informations permettant en bout de ligne de faire des choix univoques. Ainsi, en plus de l'interface nécessaire entre les technologies existantes, une autre interface doit se créer entre technologues et décideurs. En l'absence de cette interface, le mode de gestion prendra soit une dominante technocratique (imposition de critères techniques aux décideurs), soit irrationnelle (négligence des contraintes techniques par les décideurs).

7.2.6 Les schémas d'aménagement des eaux comme outils de planification

Le Conseil de la conservation et de l'environnement (1993), ainsi que le COBARIC (1996) insistent sur le besoin de donner aux organismes de bassin la responsabilité d'élaborer des plans de gestion. Mais ces plans peuvent prendre différentes formes et avoir des portées plus ou moins importantes.

Si l'organisme de gestion a un rôle surtout financier (comme les agences de bassin françaises), les plans peuvent prendre la forme d'un diagnostic du bassin, menant à des priorités d'investissement qui détermineraient le niveau des redevances à percevoir et des subventions à verser.

Si l'organisme a une vocation planificatrice plus affirmée, ce qui est souhaité, les plans peuvent prendre la forme de schémas directeurs des eaux (SDE) à l'image des schémas d'aménagement du territoire des MRC. On peut alors faire un parallèle avec les SDAGE et SAGE français.

Cependant, l'élaboration d'un SDE opposable aux administrations publiques pose un problème de légitimité : les agences ne sont pas des instances élues au suffrage universel et proviennent d'une logique territoriale nouvelle. Il est donc nécessaire de faire approuver les SDE par le Gouvernement du Québec.

Afin d'éviter le rejet du schéma par les autorités gouvernementales, le SDE devra se conformer à certaines lignes directrices du Gouvernement québécois, qui devront être adressées au comité de bassin dès sa formation. Ces lignes directrices doivent permettre au comité de bassin de prendre en compte tous les enjeux d'intérêt national affectant le territoire (projets d'autoroutes, politique énergétique, conventions internationales ou interprovinciales, etc.). Il est préférable que le Gouvernement impose des contraintes préalables au SDE plutôt que d'imposer par la suite des dérogations qui en mineraient la crédibilité.

Les schémas directeurs des eaux (SDE) doivent tous être construits sur un même modèle. Le législateur, dans la loi-cadre ou dans un décret d'application, doit déterminer précisément le contenu et le niveau de détail des SDE (échelle des documents cartographiques, données numériques nécessaires, etc.). Ces SDE devraient inclure :

- .. un diagnostic complet de l'état de la ressource eau ;
- .. un inventaire complet de toutes ses utilisations ;
- des objectifs à long terme de qualité des eaux et milieux aquatiques ;
- .. des mesures et prescriptions opposables aux administrations, par exemple :
 - .. zonage restrictif des rivières (tronçons protégés, ou limités à certains usages) ;
 - .. limites de prélèvements localisées ;

- mesures de protection des berges et des plaines d'inondation.
- un ensemble d'actions prioritaires hiérarchisées, incluant des opérations contractuelles (contrats de rivière) sur certains tronçons du bassin versant ;
- un ensemble de recommandations ;
- un ensemble d'indicateurs devant servir à mesurer la réussite du SDE.

Les SDE, afin d'éviter le recours à la jurisprudence, devront être très explicites et contenir des prescriptions claires, plutôt que se contenter de recommandations à l'opposabilité discutable. Les SDE doivent contenir des objectifs de qualité des eaux réalistes et les justifier sur la base des usages multiples de l'eau, que ces usages soient actuels ou potentiels.

Les SDE devraient être rédigés dans un langage facile, de façon à être accessibles pour la population dans son ensemble.

7.2.7 Des contrats de rivière comme outils d'exécution

Lorsqu'un SDE a été approuvé, l'organisme de bassin doit pouvoir le mettre en oeuvre. La mise en place de contrats de rivière est un outil qui s'est avéré efficace en France, permettant de mobiliser des financements de sources diverses sous la forme de "plans d'action" de durée fixe. Ces contrats sont particulièrement adaptés aux opérations d'entretien des berges et d'assainissement, sur des bassins versant de taille restreinte, là où une volonté locale existe.

Les contrats de rivière, de par leur relative simplicité sur le plan légal, peuvent être développés sans attendre une loi-cadre sur l'eau et l'adoption de SDE. Bien qu'il soit, pour des raisons citées au chapitre V, bénéfique de disposer d'un tel schéma préalable, nombre de travaux urgents ou unanimement reconnus comme nécessaires peuvent être mis en chantier dans un contrat, sans l'encadrement du SDE.

Bien que le label "contrat de rivière" ne soit pas couramment utilisé au Québec, les concepts qui sont à sa base ne sont pas nouveaux, comme peuvent en témoigner nombre d'expériences québécoises :

- plusieurs lacs ont fait l'objet d'opérations d'assainissement impliquant l'ensemble des riverains dans une entente similaire à un contrat ;
- l'échéancier du PAEQ a visé à concentrer dans le temps l'ensemble des opérations (urbaines et industrielles) sur un même bassin versant et implique la signature d'ententes avec les municipalités ;
- certaines expériences pilote du MAPAQ et du MEF ont visé à élaborer un plan d'action et de subvention ciblées sur un bassin versant particulier ;
- certaines ententes fédérales-provinciales (dont le Plan d'action Saint-Laurent et l'entente relative à la rivière des Outaouais), visent essentiellement la réhabilitation d'un cours d'eau et son entretien pérenne.

Certains principes fondamentaux doivent guider la création d'un programme de contrats de rivière :

- le label "contrat de rivière" (ou toute autre appellation appropriée) doit être protégé et donc faire l'objet d'une procédure d'approbation ;
- le contrat de rivière doit se conformer aux priorités énoncées dans le SDE, là où il existe ;
- le Gouvernement doit encourager financièrement l'élaboration de contrats de rivière, responsabilité qui pourrait éventuellement être prise en charge par les agences ;
- les contrats de rivière doivent faire intervenir un ensemble aussi représentatif que possible d'acteurs locaux dans la détermination d'objectifs précis ;
- le contrat de rivière doit se conclure par un plan d'action très concret et chiffré ;
- le contrat de rivière doit inclure l'élaboration de consignes d'entretien permanent du cours d'eau et assigner les responsabilités nécessaires ;
- tous les maîtres d'ouvrage et bailleurs de fonds concernés doivent être signataires du contrat ;
- les contrats de rivière doivent faire l'objet d'une procédure d'évaluation rigoureuse.

Un programme de contrats de rivière pourrait être mis en place par simple décret du Gouvernement. Le programme pourrait être administré par le MEF, qui mettrait en place un comité responsable de l'approbation et du suivi des contrats de rivière.

Dans un premier temps, le Gouvernement pourrait lui-même prendre l'initiative d'un certain nombre de contrats de rivière, sur la base d'interventions déjà programmées, dont la portée serait ainsi élargie :

- Les bassins versant pour lesquels le PAEQ n'est pas encore terminé pourraient faire l'objet d'opérations contractuelles. À l'assainissement pourraient s'ajouter certains travaux d'aménagement des berges, d'éducation, d'améliorations paysagères, etc. Sur la base des objectifs de qualité des milieux, une partie des montants du PAEQ pourrait être réaffectée à d'autres travaux prioritaires sur le bassin versant.
- Suite aux inondations désastreuses dans le bassin du Saguenay, d'importantes sommes devront être investies dans la région, incluant du fédéral. La restauration du lit du Saguenay, et nombre d'aménagements d'intérêt général pourraient faire l'objet d'une ou de plusieurs démarches contractuelles, sur les différents affluents.
- Le développement touristique et la décontamination du Canal Lachine pourrait aussi faire l'objet d'un contrat de rivière.

Il ne faut pas sous-estimer la possibilité que des acteurs régionaux (conseils régionaux de l'environnement, MRC, UPA, etc.) prennent l'initiative de certains contrats de rivière, dès que la démarche sera reconnue et acceptée. Les démarches citoyennes touchant l'eau devraient être financées en priorité si elles prennent la forme d'un contrat de rivière.

CHAPITRE VIII

CONCLUSION

L'auteur espère que la présente recherche aura permis de faire avancer les réflexions touchant à la gestion intégrée de l'eau, en France comme au Québec.

En France, l'adoption de la loi sur l'eau de 1992 a présidé à la mise en place des SDAGE et SAGE. Nombre d'intervenants se demandent de quelle façon ces nouveaux schémas s'articuleront et viendront compléter la gamme des outils et procédures déjà existantes. Ce mémoire, en offrant une analyse comparée des opérations contrat de rivière et SAGE, contribue au développement d'un lien intégrateur entre ces deux procédures.

Au Québec, dans un contexte de mise en place imminente d'un système de gestion intégrée des eaux, les discussions se situent au niveau des structures et procédures à mettre en place. Ce travail de recherche offre un bilan des leçons que le Québec peut tirer de l'expérience française et propose des avenues réalistes et des principes directeurs pouvant orienter les actions du législateur québécois et de ses associés non-gouvernementaux.

Le développement d'un système de gestion intégrée des eaux au Québec semble être pour bientôt. Le succès de cette réforme dépendra d'un ensemble de facteurs, dont :

- la création de structures de bassin qui soient efficaces et démocratiques ;

- l'aptitude des différents intervenants (scientifiques, fonctionnaires, écologistes, agriculteurs, industriels, etc.) à travailler dans le contexte multidisciplinaire de ces nouvelles structures ;
- la capacité des milieux scientifiques de créer des outils d'aide à la décision au service des gestionnaires à l'échelle des bassins versant.

BIBLIOGRAPHIE

AGENCE DE BASSIN ADOUR-GARONNE (1989), Les dossiers du SGAR - L'Eau, Toulouse, 32 p.

AGENCE DE BASSIN ADOUR-GARONNE (1992), Memento statistique 1992, Toulouse, ~ 60 p.

AQTE (1992), Un système de gestion intégrée de l'eau au Québec c'est essentiel, Document de l'AQTE pour la table ronde sur la gestion de l'eau au Québec les 10-11 décembre 1992, Montréal, 15 p.

AQTE - MEF (1994), Edition spéciale : Première rencontre régionale sur la gestion intégrée de l'eau au Québec, Québec, 4 p.

CHARLAND, C. (1990), Les agences de bassin : une idée audacieuse de l'AQTE, La Revue Municipale, Mai 1990, pp. 6-8.

CONSEIL DE LA CONSERVATION ET DE L'ENVIRONNEMENT (1993), Pour une gestion durable du patrimoine hydrique au Québec, Gouvernement du Québec Éditeur, Québec, 95 p.

CENTRE D'ÉTUDES ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE ET DES GROUPES (CEDAG) (1995), Proposition d'intervention dans le cadre du SAGE de la Camargue Gardoise, Nîmes, 6 p.

CENTRE PERMANENT D'INITIATION À L'ENVIRONNEMENT DU TARN (circa 1985), Sentiers de randonnée, nettoyage de berges, entretien de rivières, Albi, 25 p.

CLUIS, D., DUPONT, J. (1993), Des nouvelles technologies pour une gestion intégrée à l'échelle du bassin versant, AQTE Éditeur, Montréal, 27 p.

COBARIC (1995), Rapport d'étape des travaux du COBARIC sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, Sainte-Marie, 49 p.

COBARIC (1996), Vers une gestion intégrée et globale des eaux du Québec : Rapport final du COBARIC, Sainte-Marie, 67 p. + annexes.

COLLIÈRE, D. (1995), Bilan du contrat de rivière Agout supérieur (Tarn), Mémoire de DESS Gestion, Environnement et Equipement des pays de montagne - Université de Savoie (CISM), Agence de l'eau Adour-Garonne Éditeur, Toulouse, 88 p. + annexes.

COLLIÈRE, D. (1995), Fiches techniques sur les différents volets du contrat de rivière Agout supérieur, Mémoire de DESS Gestion, Environnement et Equipement des pays de montagne, Université de Savoie (CISM), Agence de l'eau Adour-Garonne Éditeur, Toulouse, non-paginé.

COMITÉ DE BASSIN ADOUR-GARONNE (1995), Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), DIREN Midi-Pyrénées et Agence de l'eau Adour-Garonne Éditeurs, Toulouse, 82 p.

COMITÉ DE BASSIN ADOUR-GARONNE (1995), Synthèse de l'évaluation économique du projet de SDAGE Adour-Garonne, DIREN Midi-Pyrénées et Agence de l'eau Adour-Garonne Éditeurs, Toulouse, Volume 1. - 11 p., Volume 2. - 5 p.

COMITÉ INTER-MINISTÉRIEL DE LA QUALITÉ DE LA VIE (1981), Circulaire du 5 février 1981 relative aux contrats de rivière, Journal officiel de la République française, Paris, 2 p.

CONSEIL DES PRODUCTIONS VÉGÉTALES DU QUÉBEC (1993), Actes du colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural, Gouvernement du Québec Éditeur, 216 p.

CONSEIL GÉNÉRAL DU TARN - BCEOM SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'INGÉNIÉRIE (1992), Contrat de rivière Agout-Thore - Étude préalable au SAGE du Bassin de l'Agout, Albi, Volume 1. - 34 p., Volume 2. - 86 p., Volume 3. - 18 p.

DDE de l'Ain (1992), La Vallée alluviale de l'Ain : SAGE ou Contrat de rivière, Bourg-en-Bresse, 30 p.

DDE du Tarn-et-Garonne (1989), Contrat de rivière : Les Gorges de l'Aveyron de Laguepie à Montricoux, Montauban, 45 p.

DE CHANCEL, M. (1990), Les Contrats de rivière : résumé du rapport de la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement, Bulletin du Conseil général du GREF #28 - décembre 1990, Paris, pp. 43-49.

DELISLE, A. (1995), L'Histoire de la gestion de l'eau au Québec : Une vision de plus en plus intégrée, Ecodécision, Été 1995, Montréal, pp. 46-49.

DELISLE, C.E. et al. (1981), Impact des métaux lourds dans les sédiments et la faune aquatique de la région industrielle de Beauharnois, Québec, Canada, International Association for Theoretical and Applied Limnology, Proceedings of the 1980 Congress in Japan, Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung Éditeur, Stuttgart, pp. 1115-1125.

DUBOSC, A. (1992), Les Agences de l'eau, Agence de l'eau Seine-Normandie Éditeur, Paris, 16 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE POUR LE SAUMON ATLANTIQUE (1994), Bassin Restigouche-Matapédia-Patapédia - Contrat de rivière : Industrie forestière - Draft, 9 p.

GANGBAZO, G. (1995), Le défi de la gestion de l'eau par bassin versant en milieu rural, Conférence Americana 1995, Montréal, 16 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1987), Loi sur le régime des eaux du Québec, non-paginé.

HUBERT, M. (1995), Les SAGE : questionnements sur un nouvel outil de gestion, Texte présenté au colloque : "La démarche SAGE : pour une gestion pertinente de l'eau au niveau local", École nationale des ponts et chaussées Éditeur, Paris, 14 p.

HYDRO-QUÉBEC (1993), Analyse multicritère d'aide à la décision - Exercice exploratoire appliqué au processus de planification des installations d'Hydro-Québec - Rapport final, Montréal, 28 p.

INRS - EAU (1993), Projet d'expérimentation sur un bassin versant d'un mode de gestion intégrée de l'eau, AQTE Éditeur, 23 p.

KARAZIVAN, K. (1991), La gestion intégrée par bassin est-elle envisageable pour le Québec?, Conférence donnée dans le cadre des assises 1991 de l'AQTE, 19 p.

KARAZIVAN, K. (1992), La gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants - Notes pour l'exposé de Kamal Karazivan à la conférence régionale de l'AQTE, 15 p.

MALAVAL ET SUZANNE (1990), Rapport concernant le Contrat de rivière Agout supérieur et le projet de contrat Agout-Thore, Conseil général des ponts et chaussées Éditeur, Paris, 52 p.

MEF (1992), La qualité de l'eau de la Rivière du Nord, Gouvernement du Québec Éditeur, Québec, 8 p.

MEF (1992), L'état de l'environnement au Québec 1992, Gouvernement du Québec Éditeur, Québec, 547 p.

MEF (1991), La rivière Chaudière 1976-1988, Gouvernement du Québec Éditeur, Québec, 6 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (1992), Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) - Guide méthodologique, Paris, 97 p. + annexes.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (1992), Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) - Guide méthodologique : résumé, Paris, 20 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (1992), Circulaire no. 92-84 du 15/10/92 relative à l'application du décret 92-1042 (SAGE), Journal officiel de la république française, Paris, pp. 108-110.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (1985), Contrats de rivière - Circulaire du 12 novembre 1985, Journal officiel de la république française, Paris, 6 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (1994), Circulaire Contrats de rivière - Projet revu le 15 septembre 1994 - Objet : Plan décennal de restauration et d'entretien des rivières, Journal officiel de la république française, Paris, 6 p.

MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES (1970), Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, Québec, 280 p.

MISE (1995), Le SAGE des Dranses - Bilan au 31 janvier 1995, Paris, 7 p. + annexes.

NICOLAZO, J.-L. (1994), Les Agences de l'eau, Pierre Johannot et ses fils Éditeur, Paris, 206 p.

PUSTELNIK, G. (1995), D'un bassin à l'autre : Le réquisitoire d'EPIDOR contre les conditions d'élaboration des SDAGE, Journ'eau - La lettre des acteurs de l'eau No. 70 - 6/11/95, Paris, 7 p.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (1992), Loi sur l'eau No. 92-3 du 3 janvier 1992, Journal officiel de la république française, Paris, pp. 187-188.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (1992), Décret No 92-1042 du 24 septembre 1992 relatif à l'article 5 de la Loi 92-3, Journal officiel de la république française, Paris, pp. 13431-13432.

RETKOWSKY, Y. (1995), La gestion prospective des ressources en eau : les apports de la loi sur l'eau, Paris, non-paginé.

SALLENAVE, M., ROUDIER, C., GAMET, R., LAURENT, A. (1993), Gestion en bien commun des milieux aquatiques : mise en oeuvre en Languedoc-Roussillon, Bulletin de la Société languedocienne de géographie - Fascicule 1/2-1993, Montpellier, pp. 187-211.

SIMOS, J. (1990), Evaluer l'impact sur l'environnement : Une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Bienne.

SOCIÉTÉ DE CONSERVATION ET D'AMÉNAGEMENT DU BASSIN DE LA RIVIÈRE CHÂTEAUGUAY (non-daté), Dépliant d'information, non-paginé.

SOGELERG - SYNDICAT MIXTE DU HAUT ET MOYEN ADOUR - DDAF-HAUTES-PYRÉNÉES (1994), Contrat de rivière du Haut-Adour, Foix, 29 p.

TESSEYRE, D. (1995), Gestion intégrée des vallées : Les Contrats de rivière, Agence de l'eau Éditeur, Toulouse, 1 p.

TREMBLAY, N. (1996), SAGE et contrats de rivière : Une combinaison d'outils pour le développement intégré des bassins versants, Direction régionale de l'environnement Éditeur, Toulouse, 41 p.

TREMBLAY, P.R., CARON, M., LEMIEUX, M., THIBAUT, G. (1995), Le développement d'outils de gestion du bassin versant de la rivière Chaudière, Conférence Americana 1995, Montréal, 28 p.

UNION EUROPÉENNE (1996), Cahier des charges et fonctionnement du programme "Le Partage de l'Eau", Bruxelles, 26 p.

UNIVERSITÉ D'ÉTÉ INTERNATIONALE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (1994), Rapport synthèse 1994, Office franco-québécois pour la jeunesse Éditeur, Montréal, 34 p. + annexes.

VACHON, P.-M. (1995), Gestion par bassin versant : le projet pilote de la rivière Chaudière, Conférence Americana 1995 - Montréal, 12 p.

VILLENEUVE, J.-P., FORTIN, J.-P., et MAMOUNY, K. (1995), Gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant à l'aide d'un système informatisé, Conférence Americana 1995 - Montréal, 25 p.

ANNEXE I
LISTE DES PERSONNES-RESSOURCES CONSULTÉES
DANS LE CADRE DE CE TRAVAIL

LISTE DES PERSONNES-RESSOURCES CONSULTÉES DANS LE CADRE DE CE TRAVAIL

En France :

ANDRIEU, Patrick, M., Conseil Général du Tarn, Albi

ARMAND, M., Agence de l'eau Adour-Garonne, Délégation de Montpellier, Montpellier

BEAUDELIN, Patrice, M., DIREN Midi-Pyrénées, Toulouse

CAPELLE, M., DDE du Tarn-et-Garonne, Montauban

CUBERTAFOND, M., Conseil Général de l'Hérault, Montpellier

FAURE, Sylvie, Mme., Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, Paris

GRANDIN, Jean, M., DIREN Midi-Pyrénées, Toulouse

GUHYOT, Patrice, M., Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, Paris

MIQUEL, M., Conseil Général de l'Hérault, Montpellier

OLIVRY, Didier, M., Conseil Général du Gard, Nîmes

POMMET, M., DDA du Gard, Nîmes

RETKOWSKY, Yvan, M., Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, Paris

TEYSSEYRE, Dominique, Mme., Agence de l'eau Adour-Garonne, Toulouse

TROCHERIE, M., DIREN Rhône-Alpes, Lyon

Au Québec :

AUGER, Pierre, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Montréal

KARAZIVAN, Kamal, Ministère des Affaires municipales, Montréal

TREMPE, Normand, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Québec

ANNEXE II
QUESTIONNAIRE ENVOYÉ À UNE CENTAINE D'INTERENANTS FRANÇAIS
DANS LE DOMAINE DE L'EAU EN FÉVRIER 1996

Questionnaire Contrat de rivière - SAGE

Introduction

Les gestionnaires de l'eau à l'échelle d'un petit bassin versant disposent aujourd'hui de deux outils différents pour effectuer une gestion d'ensemble cohérente : les Contrats de rivière⁵, mis en place en 1981 ; et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), définis par la Loi sur l'eau de 1992.

La DIREN Midi-Pyrénées (DIREN de bassin Adour-Garonne) poursuit en ce moment une recherche visant à trouver un mode d'articulation optimal entre ces deux outils de gestion disponibles pour les petits bassins versants.

Ce questionnaire a été envoyé à un nombre restreint de répondants. Chaque réponse compte. Une trentaine de minutes devraient vous suffire pour répondre à toutes les questions.

Veuillez nous renvoyer le questionnaire avant le 15 mars :

Diren Midi-Pyrénées - Service Planification Aménagements et Coordination
Bâtiment E - Cité administrative
31074 Toulouse CEDEX
Aux soins de Nicolas Tremblay

fax : 61 10 61 82

Pour plus d'information, contacter Nicolas Tremblay au 61 10 61 59 ou 61 22 87 99

Identification du répondant

Nom : _____

Prénom : _____

Institution : _____

Poste occupé : _____

Adresse : _____

Numéro de téléphone : _____

Numéro de télécopieur : _____

Souhaitez-vous être informé des résultats de cette recherche? _____

⁵Dans ce questionnaire, le terme Contrat de rivière inclut tout aussi bien les Contrats de baie.

Bilan des Contrats de rivière

Quels Contrats de rivière estimez-vous avoir suivi de façon suffisante pour en avoir une compréhension générale? (S'il y en a plus de six, choisissez ceux que vous connaissez le mieux.)

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____
- 4. _____
- 5. _____
- 6. _____

Pour chacun de ces Contrats de rivière, répondez à toutes les questions suivantes :

A quel stade de réalisation le Contrat en est-il?

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|---|---|---|---|---|---|
| · En préparation (dossier préliminaire approuvé) | | | | | | |
| · En cours de réalisation (signé) | | | | | | |
| · Terminé | | | | | | |

i) Qui a pris l'initiative du Contrat (Association, Préfecture, Services de l'Etat, Conseil Général, etc.) ? ii) Combien de temps le processus complet d'élaboration aura-t-il duré, à partir de la préparation du dossier préalable jusqu'à la signature du Contrat?

- | | |
|---------|-----|
| · 1. i) | ii) |
| · 2. i) | ii) |
| · 3. i) | ii) |
| · 4. i) | ii) |
| · 5. i) | ii) |
| · 6. i) | ii) |

Le budget total du Contrat est :

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|
| · Supérieur à 100 millions de F | | | | | | |
| · Entre 60 et 100 millions de F | | | | | | |
| · Entre 30 et 60 millions de F | | | | | | |
| · Inférieur à 30 millions de F | | | | | | |

Existe-t-il une structure à même d'assurer la coordination du Contrat (études, suivi, embauche d'un garde-rivière, activités de sensibilisation, etc.)? Si oui, quelle est sa nature juridique?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

Pour les Contrats terminés, un bilan a-t-il été effectué? Si oui, par qui? S'agit-il d'un bilan global ou seulement financier?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

Pour les Contrats terminés, y'a t-il eu une suite? Si oui, en quoi consiste-t-elle (structure d'entretien pérenne, rencontres du Comité de rivière, etc.)?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

Sur une échelle de 0 à 10, estimez la réussite de chaque contrat (0 représente un échec complet, 10 représente un succès total).

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

En général, sur la base de votre expérience avec divers Contrats de rivière :

Combien de temps dure, généralement, chacune des étapes suivantes?

- 1. Positionnement politique local
- 2. Préparation du dossier préliminaire
- 3. Attente de l'avis favorable du Comité d'agréments (dossier préliminaire)
- 4. Préparation du dossier définitif
- 5. Attente de l'avis favorable du Comité d'agréments (dossier définitif)
- 6. Approbation locale finale et signature

Quels devraient être, selon vous, les objectifs prioritaires d'un Contrat de rivière? (Objectif non-prioritaire ou non-pertinent = 0. Objectif en tout temps prioritaire = 10.)

- La promotion d'un développement intégré du bassin versant, par la concertation
- La mise en place d'une structure pérenne d'entretien et de mise en valeur de la rivière
- La construction d'ouvrages physiques (réseaux, ouvrages d'assainissement, retenues...)
- Le renforcement et la cohérence des pratiques réglementaires sur le bassin
- Le développement d'activités de loisir, tourisme et d'éducation liées à l'eau et l'environnement
- Servir de base à l'élaboration d'un SAGE
- Autre (spécifier)

Vous diriez que ces priorités sont :

- Généralement respectées
- Respectées dans à peu près la moitié des cas
- Rarement respectées

Comment les budgets se répartissent-ils entre les différentes rubriques? Indiquez les pourcentages approximatifs en mettant, si nécessaire, les valeurs maximales, minimales et médianes.

- Réseaux de collecte
- Ouvrages d'assainissement domestique
- Ouvrages d'assainissement industriel et agricole
- Ouvrages de contrôle des crues et de gestion des étiages
- Restauration des berges et du lit
- Protection contre les inondations (protections lourdes, annonce des crues...)
- Aménagement des seuils (consolidation, passes à poissons et canoë...)
- Actions d'accompagnement (tourisme, interprétation de la nature...)
- Gestion globale du contrat (études, rapports, garde-rivière...)
- Autres (spécifier)

Quels critères utilisez-vous pour juger de la réussite (ou de l'échec) d'un Contrat de rivière? (Allouez à chaque critère une valeur telle que la somme des valeurs donne 30)

- Importance des investissements
- Taux d'engagement des opérations prévues
- Amélioration de la qualité de l'eau
- Amélioration de la gestion de la rivière (entretien, réglementation, suivi...)
- Retombées médiatiques et politiques / Information du grand public
- Création d'emplois / Activités d'insertion
- Implication locale (fort consensus, autofinancement, etc.)
- Respect de l'échéancier et du budget
- Autre (spécifier)

Notez, sur une échelle de 0 à 10, l'importance des difficultés suivantes, susceptibles d'affecter un Contrat de rivière. (Pas un problème = 0. Problème aux conséquences intolérables = 10.)

- Phase de préparation trop longue
- Difficulté d'obtenir un consensus sur les priorités à adopter
- Difficulté d'obtenir des engagements financiers privés
- Manque de coopération des propriétaires riverains
- Nombre de collectivités trop important
- Multiplicité des syndicats et ententes pré-existantes
- Difficultés d'exécution des maîtres d'ouvrage (aspects techniques)
- Incompréhension de la procédure contractuelle, même par les partenaires
- Problèmes d'animation et de motivation des partenaires
- Autre (spécifier)

Quel est l'importance des facteurs suivants pour la réussite du Contrat? (Facteur sans importance = 0. Facteur absolument nécessaire = 10.)

- Présence d'une personnalité douée d'un fort charisme, pour "porter" le Contrat
- Prospérité économique des entreprises et communes de la zone affectée
- Existence préalable de structures de concertation locales
- Formation précoce d'une structure pour assurer la maîtrise d'ouvrage générale du contrat
- Soutien financier et politique du Département et de la Région
- Soutien financier du Ministère de l'Environnement
- Participation des propriétaires riverains et agriculteurs
- Participation des entreprises
- Participation des associations de défense de la nature
- Participation active des communes
- Participation des services de l'Etat ou autres partenaires techniques
- Autre (spécifier)

Sur la base de votre expérience avec des Contrats de rivière, vous croyez que le Ministère devrait... (cocher toutes les réponses avec lesquelles vous êtes d'accord) :

- ☐ Augmenter le nombre de Contrats de rivière, quitte à prendre de l'argent ailleurs
- ☐ Augmenter le nombre de Contrats de rivière, quitte à diminuer le taux de participation dans chaque contrat
- ☐ Recibler ses interventions dans les Contrats de rivière, de façon à faire varier son taux de financement selon les actions entreprises
- ☐ Poursuivre sur la base actuelle
- ☐ Réduire le nombre de Contrats de rivière, afin de subventionner de façon plus importante les Contrats de rivière exemplaires
- ☐ Réduire le nombre des Contrats de rivière, afin de libérer des fonds pour d'autres types d'interventions
- ☐ En finir avec le programme des Contrats de rivière
- ☐ Autre (préciser)

Articulation Contrat de rivière - SAGE

Suivez-vous présentement les travaux liés au développement d'un ou plusieurs SAGE? Si oui lequel ou lesquels?

- ☐ 1.
- ☐ 2.
- ☐ 3.
- ☐ 4.

En règle générale et sur la base de vos connaissances actuelles (en anticipant la préparation des SAGE) :

Quels devraient être, selon vous, les objectifs prioritaires d'un SAGE? (Objectif non-prioritaire ou non-pertinent = 0. Objectif en tout temps prioritaire = 10.)

- ☐ La promotion d'un développement intégré du bassin versant, par la concertation
- ☐ La mise en place d'une structure pérenne d'entretien et de mise en valeur de la rivière
- ☐ La construction d'ouvrages physiques (réseaux, ouvrages d'assainissement, retenues...)
- ☐ Le renforcement et la cohérence des pratiques réglementaires sur le bassin
- ☐ Le développement d'activités de loisir, tourisme et d'éducation liées à l'eau et l'environnement
- ☐ Servir de base à l'élaboration de Contrats de rivière (diagnostic, objectifs...)
- ☐ Autre (préciser)

Quels critères utiliseriez-vous pour juger de la réussite (ou de l'échec) d'un SAGE? (Allouez à chaque critère une valeur telle que la somme des valeurs donne 30)

- Importance des investissements et infrastructures physiques planifiées
- Amélioration prévue de la qualité de l'eau suite aux mesures du SAGE
- Amélioration de la gestion de la rivière (entretien, réglementation, suivi...)
- Suivi des recommandations et mesures du SAGE par les collectivités
- Force et représentativité des engagements politiques locaux
- Retombées médiatiques et politiques / Information du grand public
- Nombre de Contrats de rivière issus des objectifs du SAGE
- Respect de l'échéancier et du budget dans la mise en oeuvre du SAGE
- Autre (spécifier)

Selon vous, un SAGE sera _____ qu'un Contrat de rivière.

- beaucoup plus contraignant
- un peu plus contraignant
- à peu près aussi contraignant
- un peu moins contraignant
- moins contraignant

Selon vous, le périmètre d'un SAGE devrait être _____ que celui d'un Contrat de rivière.

- plus étendu
- à peu près le même
- moins étendu

Selon vous, les résultats d'un SAGE seront _____ que ceux d'un Contrat de rivière.

- beaucoup plus notables et durables
- un peu plus notables et durables
- à peu près aussi notables et durables
- un peu moins notables et durables
- beaucoup moins notables et durables

Pour l'élaboration d'un SAGE, ressentez-vous comme une contrainte l'absence d'un SDAGE approuvé? Commentez.

Sur la base de votre connaissance des procédures SAGE et Contrats de rivière (en anticipant l'issue des SAGE en cours de développement), notez sur une échelle de 0 à 10 l'importance des impacts possibles de chaque procédure sur les facteurs suivants (0 représente un impact inexistant, alors que 10 constitue un impact important majeur).

	SAGE	Contrat de rivière
· Assainissement domestique		
· Assainissement industriel et agricole		
· Prévention des pollutions diffuses		
· Protection contre les crues et les inondations		
· Gestion des étiages		
· Construction en zone inondable		
· Entretien pérenne des berges et du lit		
· Efficacité et cohérence réglementaires		
· Gestion des conflits d'usage		
· Mobilisation de moyens financiers		
· Développement touristique et paysager		
· Concertation des différents partenaires locaux		
· Impact médiatique		
· Adoption de comportements éco-citoyens		
· Protection des milieux sensibles		
· Autre (spécifier)		

Quel(s) énoncé(s) représente(nt) votre pensée quant à l'articulation possible entre les Contrats de rivière et les SAGE?

· Un Contrat de rivière est un excellent préalable au développement d'un SAGE
· Un SAGE est un excellent préalable au développement d'un Contrat de rivière
· Tous les Contrats de rivière à venir devraient inclure, dans le cahier des charges, l'élaboration d'un SAGE
· Les Contrats de rivière devraient être conditionnés à l'existence préalable d'un SAGE et devraient se conformer aux priorités identifiées par le SAGE
· Les SAGE devraient prévoir et programmer la réalisation de Contrats de rivière
· Les Contrats de rivière devraient prioritairement toucher les rivières sur lesquelles aucun SAGE n'est prévu
· Les SAGE, à terme, devraient remplacer la procédure des Contrats de rivière
· Les Contrats de rivière sont une procédure tout-à-fait distincte des SAGE
· Les Contrats de rivière et les SAGE peuvent servir les mêmes objectifs
· Certaines situations se prêtent mieux à un SAGE qu'à un contrat de rivière, et inversement
· Autre (spécifier)

Si vous croyez que certaines situations se prêtent mieux à un SAGE qu'à un Contrat de rivière, et inversement, veuillez remplir les cases suivantes.

Facteurs géographique, sociaux, environnementaux, ou caractéristiques spécifiques des problèmes à résoudre, qui inciteraient à proposer un SAGE.

Facteurs géographique, sociaux, environnementaux, ou caractéristiques spécifiques des problèmes à résoudre, qui inciteraient à proposer un Contrat de rivière.

D'autres démarches sont-elles engagées dans votre région pour une gestion globale des rivières (intégrant ou non Contrats de rivières et SAGE)?

Ces questions ne vous auront peut-être pas permis d'exprimer comme vous l'auriez voulu toutes vos idées. Veuillez, s'il vous plaît, ajouter tout commentaire susceptible de nous aider dans notre recherche. Merci.

ANNEXE III
LISTE D'ENVOI DU QUESTIONNAIRE

Liste d'envoi pour Questionnaire Contrat de rivière - SAGE

Bassin Adour-Garonne

Agence de l'Eau, Pau	M. Raynaud
Agence de l'Eau, Toulouse (siège)	M. Sormail, Mme. Tesseyre
Conseil Général Pyrénées-Atlantiques	Dr. Maumus
Conseil Général Tarn	M. Andrieu
DIREN Aquitaine (M. le Directeur)	Aux soins de M. Coudesfeytes, M. Ayphassoro
DIREN Midi-Pyrénées	MM. Beaudelin, Grandin, Ramis, De Saint-Vincent
DDA Landes (M. Le Chef de la MISE)	M. Forget
DDA Gironde (M. Le Chef de la MISE)	M. Valenzuela
DDA Lot-et-Garonne (M. Le Chef de la MISE)	M. Brun
DDA Pyrénées-Atlantiques (M. Le Chef de la MISE)	M. Bernard
DDA Dordogne (M. Le Chef de la MISE)	M. Dubois
DDE Pyrénées-Atlantiques (M. le Directeur)	Aux soins de M. Forget
DDE Tarn-et-Garonne (M. le Directeur)	Aux soins de M. Capelle
EPIDOR	M. Pustelnik

Bassin Artois-Picardie

Agence de l'Eau Artois-Picardie	M. Journet
Association Noeud-Environnement	M. Switalski
Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais	M. Tredez, M. Jodon
Conseil Général Nord	Mme. Laurence Dervaux
Conservatoire du Littoral Pas-de-Calais	M. Du Baille
DDA Nord (M. le Directeur)	Aux soins de M. Bajeu, M. Renaud De Laval
DIREN Nord-Pas-de-Calais (M. le Directeur)	Aux soins de M. Téléchéat
DIREN Picardie (M. le Directeur)	Aux soins de Mme. Bazergue, M. Goursat
E.N.R. Le Grand Varage Arques-Pas-de-Calais	Mme. Dufly
Fédération de Pêche Nord	M. Durocq
Fédération de Pêche Pas-de-Calais	M. Lecocq
Nord-Nature (23 rue Gousselet, 59000 Lille)	Mme. Jeanine Petit
Parc Nat. de la Scarpe et de l'Escaut	M. Delahaye
Parc Naturel du Boulonnais	M. Naulin
Voies Navigables de France (Dir. Rég. Nord, Lamberstain)	M. Loisel

Bassin Loire-Bretagne

Agence de l'Eau, Clermont-Ferrand	M. Boissier
Agence de l'Eau, Nantes	M. Legentil, M. Rivoilles, M. Le Chargé de mission
Agence de l'Eau, Orléans	M. Boschet, M. Nioche-Seigneuret, M. Steinbach
Association de la Sèvre Nantaise et Affluents	Mme Ranou
Conseil Général Morbillon	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
Conseil Général Allier	Mme. Chantal Baillé
DDA Creuse (M. le Directeur)	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
DDA Finistère (M. le Directeur)	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
DDE Cher (M. le Directeur)	Aux soins de M. Gouttebessis
DIREN Auvergne (M. le Directeur)	Aux soins de M. Rongère, M. Ponce
DIREN Bretagne (M. le Directeur)	Aux soins de M. Le Goff, M. Soulard, M. Bernard
DIREN Poitou-Charentes (M. le Directeur)	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
Etab. Pub. pour. l'Aménag. de la Loire (EPALA)	M. Picard, M. Mignot

Bassin Rhin-Meuse

Agence de l'Eau Rhin-Meuse	M. Goetghebeur
Conseil Général Meuse	M. Berton
Conseil Général Meurthe-et-Moselle	M. Caillat
Conseil Général Bas-Rhin	M. Pautrat
DDA Bas-Rhin (M. le Directeur)	Aux soins de M. Leborgne
DDE (Centre d'Etudes Techniques de l'Equipe-ment - Est, Nancy)	M. Fresse
DIREN Lorraine (M. le Directeur)	Aux soins de M. Aessig
DIREN Alsace (M. le Directeur)	Aux soins de M. Ferry
Parc Naturel Régional Lorraine	M. Denis Grange

Bassin Rhône-Méditerranée-Corse

Agence de l'Eau, Besançon	M. Geiss, M. Dubois
Agence de l'Eau, Marseille	M. De Carmantand
Agence de l'Eau, Montpellier	M. Armand, Mme. Chantal Graille
Agence de l'Eau, Lyon (Rhône-Alpes)	M. Dumas
Agence de l'Eau, Lyon (siège)	M. Jacques Faure, M. Philippe Dupont
Conseil Général Isère	M. Gachet
Conseil Général Gard	M. Olivry
Conseil Général Hérault	M. Miquel, M. Cubertafond
Conseil Général Loire	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
Conseil Général Rhône	M. Champez
Conseil Général Savoie	M. Mourambles
Conseil Général Haute-Savoie	M. Brand
Conseil Régional Rhône-Alpes	M. Bonhoure
DDA Ain, Bourg-en-Bresse (M. le Directeur)	Aux soins de M. Nallin
DDA Ardèche (M. le Directeur)	Aux soins de M. Jourget
DDA Drôme (M. le Directeur)	Aux soins de M. Rogier
DDA Isère (M. le Directeur)	Aux soins de M. Torterotot, M. Lamborou
DDA Rhône (M. le Directeur)	Aux soins de M. Herin
DDA Savoie (M. le Directeur)	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
DDA Haute-Savoie (M. le Directeur)	Aux soins de M. Courtin
DDE Ain, Bourg-en-Bresse (M. le Directeur)	Aux soins de M. Marjac, M. De Verchères
DDE Drôme (M. le Directeur)	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
DDE Loire (M. le Directeur)	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
DDE Haute-Savoie (M. le Directeur)	Aux soins de M. Pinter
DIREN Provence-Alpes-Côte-d'Azur (M. le Directeur)	Aux soins de M. Jobert, M. Graël le Scaon
DIREN Rhône-Alpes (M. le Directeur)	M. Trocherie, M. Gouisset, Mme. Marcellin
DIREN Languedoc-Roussillon (M. le Directeur)	Aux soins de M. Sallenave

Bassin Seine-Normandie

Agence de l'Eau, Armançon	Aux soins du responsable des Contrats de rivière
Agence de l'Eau, Nanterre (siège)	Mme. Amezal, Mme. Poulic, M. Sauvadet

Ministère de l'Environnement

Direction de l'Eau	M. Retkowsky, Mme. Faure, M. Guhyot
Comité d'agréments des Contrats de rivière	Tous les membres du Comité

ANNEXE IV
CONTRAT DE RIVIÈRE DES GORGES DE L'AVEYRON DE LAGUEPIE À
MONTRICOUX



- Considérant l'intérêt particulier du site des gorges de l'Aveyron, de la rivière et de ses paysages
- Considérant qu'il y a lieu de conclure un protocole d'accord définissant les modalités de participation de plusieurs partenaires susceptibles de favoriser une dynamique de développement économique réaliste et durable de la région à partir de ses potentialités notamment dans le domaine du tourisme
- Considérant qu'il y a lieu de définir un programme indicatif de réalisations dans lequel les partenaires s'engagent à le rendre prioritaire par rapport à des actions isolées.

entre :

- l'Etat, représenté par :

M. CONVERT, préfet de Tarn-et-Garonne

M. LEFEBVRE, préfet du Tarn

- le département de Tarn-et-Garonne, représenté par M. BAYLET, président du conseil général
- le département du Tarn, représenté par M. DURAND, président du conseil général
- l'agence de l'eau Adour-Garonne, représentée par son directeur, M. REDAUD ;
- la région Midi-Pyrénées, représentée par M. CENSI, président du conseil régional
- les communes de BRUNIQUEL, CAZALS, FENEYROLS, LAGUEPIE, MONTRICOUX, SAINT-ANTONIN-NOBLE-VAL et VAREN dans le département de Tarn-et-Garonne, MONTROSIER, PENNE, LE RIOIS et SAINT-MARTIN LAGUEPIE dans le département du Tarn, représentées par leurs maires respectifs.

.../...

- 2 -

il est convenu ce qui suit :

ARTICLE 1 - OBJET DU CONTRAT

Dans le cadre des contrats de rivière, définis par la circulaire du 5 février 1981 du ministère de l'environnement, les parties en cause donnent leur aval à la réalisation de travaux d'amélioration de la qualité des eaux, d'aménagement des berges et du lit de la rivière, d'aménagement touristique et paysager, intéressant les gorges de l'Aveyron de LAGUEPIE à MONTRICOUX, pour un montant estimé à 42,1 MF HT

ARTICLE 2 - NATURE DES TRAVAUX ET DES ETUDES

Les travaux et études proposés par le comité de rivière figurent aux tableaux annexés au présent contrat et portent sur les points suivants :

- 1) Amélioration de la qualité des eaux de l'Aveyron en vue d'atteindre les objectifs de qualité fixés par la carte départementale, approuvée en septembre 1980.
- 2) Aménagement des berges et du lit de la rivière, afin de faciliter l'écoulement et la gestion des eaux tout en préservant la diversité des biotopes et en permettant les différents usages du cours d'eau.
- 3) Aménagement paysager et d'équipements touristiques et d'accueil dans les communes riveraines, en vue du développement des activités de tourisme et de loisirs liées à la présence de la rivière.

Les travaux et études comprennent essentiellement :

- la construction de dispositifs de collecte et de traitement des eaux usées des collectivités riveraines
- le suivi qualitatif de l'eau afin d'en mesurer l'évolution et en particulier l'impact hydrobiologique des aménagements
- un diagnostic hydraulique destiné à évaluer l'impact hydraulique des aménagements, comprenant des études détaillées au droit des ouvrages destinés à être modifiés ou supprimés
- la restauration des chaussées-barrages et leur équipement en système de franchissement d'une part pour les poissons migrateurs, d'autre part pour les canoés-kayaks après les études ci-dessus
- l'aménagement et le nettoyage des berges et du lit de la rivière
- la création des gîtes d'étape et de points d'accueil jeunes en fonction du résultat de l'étude de faisabilité et de rentabilité

.../...

- 3 -

- la mise en place d'une signalisation touristique, notamment le long des principaux axes routiers et sur des aires de repos à aménager
- la création d'équipements liés au canoé-kayak, à la spéléologie, la course d'orientation, l'escalade
- la création de sentiers thématiques et la mise en oeuvre des traitements paysagers
- l'aménagement de points de baignade et d'aires de loisirs

ARTICLE 3 - REALISATION DES TRAVAUX

Les maîtrises d'ouvrage des travaux à réaliser seront assurées par les collectivités locales, leurs groupements, associations ou par des personnes privées concernées (cf. tableau ci-annexé).

ARTICLE 4 - FINANCEMENT

Le programme des travaux et études figurant en annexe représente un montant financier estimé à 42,1 MF H T, se répartissant comme suit :

- Amélioration de la qualité de l'eau.....	24,5 MF HT
- Aménagement de la rivière et nettoyage du lit et des berges.....	7,2 MF HT
- Aménagements touristiques et paysagers.....	10,5 MF HT

Ces actions feront l'objet des aides financières ci-après :

1) L'Etat (Ministère de l'Environnement) :

Il s'engage à apporter une participation égale à 10 % du montant des travaux et études retenus par la commission nationale d'agrément, soit 1,54 MF HT, se répartissant comme suit :

- 1988 : 0,97 MF HT
- 1989 : 0,19 MF HT
- 1990 : 0,11 MF HT
- 1991 : 0,06 MF HT
- 1992 : 0,21 MF HT

Cette participation sera versée aux bénéficiaires mentionnés à l'article 3 par l'intermédiaire de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

Ces subventions sont cumulables avec celles qui pourraient être obtenues éventuellement sur des programmes d'Etat.

2) L'agence de l'eau Adour-Garonne :

L'agence de l'eau s'engage à apporter aux opérations inscrites au contrat de rivière les financements résultant de ses conditions normales d'intervention augmentés pour certaines d'entre elles d'une avance de 10 %.

.../...

- 4 -

Le montant total de ces aides est estimé à 1,59 MF HT pour les opérations non liées à l'assainissement des collectivités locales. La liste de ces opérations, le calendrier et les montants prévisionnels figurent dans les annexes I, II, III.

La répartition annuelle est la suivante :

- 1988 : 0,75 MF HT
- 1989 : 0,37 MF HT
- 1990 : 0,13 MF HT
- 1991 : 0,08 MF HT
- 1992 : 0,26 MF HT

En ce qui concerne les opérations d'assainissement des collectivités locales, ce montant total est limité à 18,29 MF HT pour des opérations décidées annuellement par les assemblées départementales dans le cadre de leur propre politique. Les communes, à travers le comité de rivière, feront des propositions indicatives auprès du département.

- BRUNIQUEL
- CAZALS
- FENEYROLS
- LAGUEPIE
- MONTRICOUX
- ST-ANTONIN-NOBLE-VAL
- SAINT-MARTIN-LAGUEPIE
- VAREN

L'aide de l'agence pour ces opérations est estimée à 6,51 MF HT.

3) Le Département de Tarn-et-Garonne

Il s'engage à :

- financer les opérations d'assainissement des collectivités locales, citées dans les tableaux annexés sous réserve de la compatibilité avec sa programmation annuelle pour un coût de 17,77 MF HT ;
- financer, selon les taux définis dans le programme joint en annexe, les opérations liées à la qualité de l'eau (assainissement exclu), à l'aménagement du lit de la rivière et des berges, aux équipements touristiques et d'accueil, pour un montant de 6,78 MF HT, se répartissant comme suit : (UST : Unité de Séjour Touristique)

1988 : 3,73 MF HT, dont 0,9562 MF HT dans le cadre de l'UST
 1989 : 1,42 MF HT, dont 0,27762 MF HT dans le cadre de l'UST
 1990 : 1,17 MF HT, dont 0,198 MF HT dans le cadre de l'UST
 1991 : 0,13 MF HT, dont 0,036 MF HT dans le cadre de l'UST
 1992 : 0,40 MF HT, dont 0,072 MF HT dans le cadre de l'UST

4) Le Département du Tarn

Il s'engage à :

- financer l'opération d'assainissement de SAINT-MARTIN LAGUEPIE sous réserve de la compatibilité avec sa programmation annuelle pour un coût de 0,44 MF HT ;

.../....

- 5 -

- financer, selon les taux définis dans le programme joint en annexe, les opérations liées à la qualité de l'eau (assainissement exclu) à l'aménagement du lit de la rivière et des berges, aux équipements touristiques et d'accueil, pour un montant de 0,72 MF HT, se répartissant comme suit :

1988 : 0,47 MF HT
 1989 : 0,05 MF HT
 1990 : 0,15 MF HT
 1991 : 0,04 MF HT
 1992 : 0,01 MF HT

5) La Région Midi-Pyrénées :

La région interviendra sur les opérations du programme qui concernent :

- l'amélioration de la qualité de l'eau
- l'aménagement du lit et des berges
- les équipements touristiques et d'accueil

L'enveloppe qui sera réservée sur la durée du contrat sera de 3,69 MF, dont 2,43 MF en 1988.

En ce qui concerne les opérations à caractère touristique, l'intervention de la région se fera au travers des procédures contractuelles engagées sur la majeure partie du territoire (UST des gorges de l'Aveyron, UST du Tarn nord-ouest).

Pour la zone non comprise dans une procédure contractuelle, la région interviendra selon les mêmes critères que ceux définis dans le cadre des Unités de Séjour Touristique.

L'affectation définitive de cette enveloppe n'interviendra qu'après examen des différents projets.

ARTICLE 5 - ECHÉANCIER DES TRAVAUX

Les opérations retenues seront programmées sur cinq années : de 1988 à 1992. Leur réalisation interviendra conformément à l'échéancier annexé au présent contrat.

Il sera toutefois possible de différer une opération du programme.

En revanche, une opération nouvelle ne pourra être intégrée au programme que sous réserve de l'accord de tous les partenaires signataires du contrat et du comité de rivière.

..../...

- 6 -

ARTICLE 6 - SUIVI DE LA REALISATION DU CONTRAT

Chaque année, un bilan de réalisation du contrat de rivière des gorges de l'Aveyron sera établi par les services de la direction départementale de l'équipement de Tarn-et-Garonne, et approuvé par le comité de rivière, institué par arrêté interpréfectoral des 10 et 30 juillet 1986.

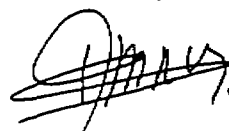
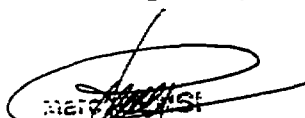
Dans la limite des crédits disponibles, le comité de rivière sera également appelé au cours du contrat à se prononcer sur les modifications éventuelles qui pourraient être apportées aux opérations à réaliser (réajustement des montants après études des données techniques ou par suite de l'actualisation des prix, défaillance d'un maître d'ouvrage, permutation dans le calendrier de réalisation...).

Le préfet Tarn-et-Garonne,



Le préfet du Tarn,

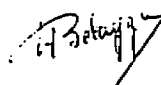

Le président du conseil général
de Tarn-et-Garonne,

Le président du conseil général
du Tarn,

Le président du conseil régional
Midi-Pyrénées,


M. J. J. J. J.
President du Conseil Régional
de Midi-Pyrénées
Le maire de CAZALS,



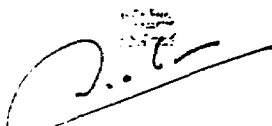
Le maire de BRUNIQUEL,



Le maire de FENEYROLS,

Pour le Maire
l'adjoint de ligne
Pour

Le maire de LAGUEPIE,



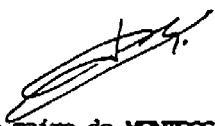
Le maire de MONTRICOUX,



.../...

- 7 -

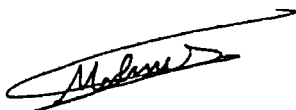
Le maire de SAINT-ANTONIN-NOBLE-VAL, Le maire de VAREN,



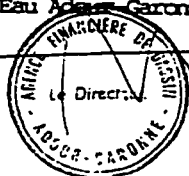
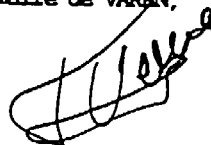
Le maire de MONTROSIER,



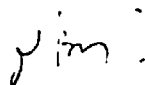
Le maire de LE RIOIS,



Le Directeur de l'Agence
de l'Eau Adour-Garonne,

Le maire de PENNE,



Le maire de SAINT-MARTIN-LAGUETTE,



10 JAN 1986

ANNEXE I

10 JAN 1989

AMENAGEMENT DES BERGES

PROGRAMMATION ENVISAGEE

Année	Communes concernées	Linéaire de berge à traiter
1988	CAZALS MONTRICOUX LAGUEPIE ST ANTONIN NOBLE VAL ST MARTIN LAGUEPIE VAREN LE RIOLS FENEYROLS	150 m 150 m 600 m 900 m 700 m 2 200 m 200 m 250 m
1989	BRUNIQUEL CAZALS LAGUEPIE MONTRICOUX FENEYROLS ST MARTIN LAGUEPIE ST ANTONIN NOBLE VAL LE RIOLS	850 m 150 m 600 m 150 m 200 m 700 m 900 m 200 m
1990	FENEYROLS ST ANTONIN NOBLE VAL PENNE LAGUEPIE	200 m 900 m 1 600 m 600 m
1991	FENEYROLS ST ANTONIN NOBLE VAL LAGUEPIE	200 m 900 m 600 m
1992	FENEYROLS ST ANTONIN NOBLE VAL	200 m 900 m

ANNEXE I

ANNÉE PROJET DE PLAN DE FINANCEMENT (EN FRANCS CONSTANT)

10 JAN 1983

NATURE D'OUVRAGE	DESIGNATION DES TRAVAUX	MONTANT DES TRAVAUX H.T. EN M.F.	PLAN DE FINANCEMENT													
			MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT RÉGION	AUXILIAIRES MINISTÈRES		AGENCE DE BASSIN		DÉPARTEMENT TARIF ET CHARGES		DÉPARTEMENT TARIF		RÉGION		C.E.E.		CHARGE RÉS. DUFFEL POUR LES COMMUNES
				Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	
1 - QUALITÉ DE L'EAU	1) Etude d'aptitude des sols	0,01	10 %													50 %
	• BRUNIQUEL	0,01				50 %	0,005									50 %
	• CAZALS	0,01				50 %	0,005									50 %
	• FENETROLS	0,05				50 %	0,025									50 %
	• LAGUETIE															
	2) Etude de diagnostic															
	3) Assainissement des communes															
	• Communes concernées	18,50														
	• La programmation sera annuelle															
	• Leur arrêté en liaison avec les															
	• Conseils Généraux. Les communes con-															
	• cernées sont : Bruniquel, Cazals, Fenet-															
	• rols, Laguétie, Lagraud, St Antonin Noble															
	• Val et Saint Martin															
	• Laguétie.															
	4) Suivi qualitatif de l'eau	0,200				50 %	0,100	40 %	0,080	40 %	0,040					
	• mise en place de 15 stations	0,1				50 %	0,05	50 %	0,05							
	• de mesure (coût de fonctionnement)															
	5) Ressources piscicoles	1,0														
	• affichage															
	• étude de conception des échelles	0,65														
	• 3 poissons															
	• réalisation de dispositif de															
	• franchissement pour les migrants	3,6	10 %	0,36		20 %	0,585			20 %	0,12	30 %	1,08			10 %

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY

[illegible]

non compris les opérations d'entretien

Ces actions sont susceptibles d'être financées dans le cadre de l'Unité de Sûreté touristique (non compris les opérations d'achat).

ANNEXE II

ANALYSE-PROJET DE PROGRAMMATION (EN FRANCS SUBARSIS)

Ouvrages année 10 JAN. 1989

NATURE D'OUVRAGE	DESIGNATION DES TRAVAUX	MONTANT DES INSTANCES M.F. (EN M.F.)	PLAN DE FINANCEMENT									
			MINISTRE DE L'INTERIEUR		MINISTRE DES MINISTRES		AGENCE DE BASSIN		DEPARTEMENT		REGION	
			10 %	90 %	10 %	90 %	10 %	90 %	10 %	90 %	10 %	90 %
I - QUALITE DE L'EAU												
- Canaux concubus	1) Assainissement des canaux La programmation sera annuelle sement arrêté en liaison avec le Conseil Général	0,71										
- Cloaceries latrines	2) Station de décontamination											
- Dépassements	3) Sédiments de l'eau Fonctionnement de 6 stations de secours	0,075										
- Fédérations piscicoles	4) Ressources piscicoles Alimentation	0,22										
II - RESTAURATION DU LIT DES OUVRAGES D'ART ET DES BARRAGES												
- Structure à défiloir	01) Restauration du lit et des berges	0,43										
- Structure à défiloir	02) Restauration des barrages de Casale et Bouffon et l'ensemble	0,7										
- Structure à défiloir	03) Equipement des barrages de dis- positif de franchissement de canal-barrage	0,21										
III - TOURISME ET ENVIRONNEMENT												
- Pêche	04) Site d'écluse à l'usage de la pêche (Bassin de Bouffon)	0,399										
- Associations	05) Sentiers éducatifs	0,316										
- APAGAC ou CUE	06) Bass d'embarras	0,0168										
- Pêche	07) Bass d'embarras	0,115										
- Lacustrie	08) Bass d'embarras	0,105										
- Département	09) Aménagement des berges	0,735										
- Département	10) Signalisation touristique	0,25										
- Etat, Département APAGAC	TOTAL	3,810	0,1635	0,10218	0,33	0,42108	0,953	0,4936	0,5134	0,5134	0,5134	0,5134

(a) Ce total pourra être majoré jusqu'à 50 % dans le cas d'opérations à fort intérêt pédagogique (aménagement de bassins ou de lacs) et des berges pourrants être financées à 30 % et aller jusqu'à 100 % d'une demande

(b) Les travaux réalisés à la construction des berges au de l'Etat et des berges pourrants être financées à 30 % et aller jusqu'à 100 % d'une demande

(c) Une somme complémentaire de 10 % pourra être versée par l'Agence sur demande et dans la limite d'un plafond d'aide publique de 50 %

ANNEXE II

AVANT-PROJET DE PROGRAMMATION (EN FRANCS COURANTS)

Totaux par année

1979

P L A N D E F I N A N C E M E N T																
NATURE D'OUVRAGE	DESIGNATION DES TRAVAUX	MONTANT DES TRAVAUX M.F. EN A.F.	MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT	AUTRES MINISTRES		AGENCE DE BASSIN		DEPARTEMENT IARD ET GARONNE		DEPARTEMENT IARD		REGION		C.F.T.		CHARGE RESIDUELLE CONNAISS
				Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	
I - QUALITE DE L'EAU	1) Assainissement des communes La programmation sera annuelle et sera agréée en liaison avec le Conseil Général		10 %													
	2) Suivi qualitatif de l'eau de fonctionnement de 8 stations de mesure	0,078														
	3) Ressources piscicoles Allevage	0,23	0,0078													
			0,022													

(a) Ce taux pourra être majoré jusqu'à 50 % dans le cas d'opérations à fort intérêt pédagogique faisant appel au bénévolat de jeunes ou d'associations

(c) Une avance complémentaire de 10 % pourra être consentie par l'Agence sur demande et dans la limite d'un plafond d'aide publique de 90 %

* Cette action est susceptible d'être financée dans le cadre de l'Unité de Séjour touristique

ANNEXE 21

AVAL-PROJET DE PROGRAMMATION (EN FRANCS COMPTES)

Quatrième année 10.10.1989

P L A N D E F I N A N C E M E N T																	
NATURE D'OUVRAGE	DESIGNATION DES TRAVAUX	MONTANT DES TRAVAUX M.I. (EN M.F.)	P L A N D E F I N A N C E M E N T														
			MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT		AUTRES MINISTRES		AGENCE DE BASSIN		DEPARTEMENT (M.I. ET GABRIEL)		DEPARTEMENT (M.I. ET GABRIEL)		REGION		C.E.E.		CHARGE RESIDUELLE COARUNIS
			10 %	Tout	Montant	Tout	Montant	Tout	Montant	Tout	Montant	Tout	Montant	Tout	Montant		
I - QUALITE DE L'EAU	1) Assainissement des communes La programmation sera annulee avant arrêt en liaison avec le Conseil Général.																
- Communes concernées																	
2) Subst. qualitatif de l'eau - Fonctionnement de 5 stations de mesure		0,001															
- Département																	
3) Ressources piscicoles - Allevage		0,24															
II - RESTAURATION DU LIT, DES OUVRAGES D'ART ET DES BARRAGES	1) Restauration du lit et des bords (c)	0,289															
- Structure à définir																	
LIT - JOURNALE LI ENVIRONNEMENT	1) Point d'accueil jeunes	0,06															
- CANALS	2) Bassin d'irrigation au canal Bogé	0,115															
- PNEU																	
	TOTAL	0,815	0,062	0,053	0,0053	0,0448	0,0747	0,0189	0,0135	0,0398	0,016	0,023	0,0345	0,1545			

(a) Ce tout pourra être majoré jusqu'à 50 % dans le cas d'opérations à fort intérêt pédagogique faisant appel au bénévolat de jeunes ou d'associations

(c) Une avance complémentaire de 10 % pourra être consentie par l'Agence sur demande et dans la limite d'un plafond d'aide publique de 90 %

* Cette action est susceptible d'être financée dans le cadre de l'Unité de Séjour touristique

ANNEXE II

AVANT-PROJET DE PROGRAMMATION (EN FRANCS COURANTS)

Cinquante ans

10 JAN 1989

NATURE D'OUVRAGE	DESIGNATION DES TRAVAUX	MONTANT DES TRAVAUX M.V. (EN R.F.)	PLAN DE FINANCEMENT													
			MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT (EN R.F.)	AUTRES MINISTÈRES		AGENCE DE BASSIN		DÉPARTEMENT JARDIN ET GARDON		DÉPARTEMENT JARDIN		REGION		C.E.F.		CHARGE RESI- DUELLE COMMUNIS
				Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	
I - QUALITE DE L'EAU			10 %													
Comunes concernées	1) Assainissement des communes La programmation sera annuelle- liement arrêtée en liaison avec le Conseil Général															
Département	2) Service qualitatif de l'eau - Fonctionnement de 6 stations de mesure	0,085				50 %	0,0425	40 %	0,0198	40 %	0,0142			50 %	0,0125	
Fédérations de Pêche	3) Assistance pisciculteur - Allevage	0,25														
II - RESTAURATION DU LIT, DES OUVRAGES D'ART ET DES BARRAGES																
Structure à définir	1) Restauration du lit et des berges	0,225	10 %	0,0225	15 %	0,0338	25 %	0,0562				20 %	0,0450			
Structure à définir	2) Création d'un seuil (VENEPROS)	1,2	10 %	0,12	10 %	0,12	20 %	0,24				70 %	0,84	30 %	0,36	
III - TOURISME ET ENVIRONNEMENT																
Structure à définir	1) Dispositif de franchissement de canal - Éclairage	0,36	10 %	0,036				22,5 %	0,072			20 %	0,072	30 %	0,108	
St Antoine M.V.	2) Agencement, éclairage (escalade)	0,042						20 %	0,0125							80 %
	TOTAL	2,182	0,212	0,0535	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893	0,1893

(a) Ce taux pourra être asseuré jusqu'à 50 % dans le cas d'opérations à fort intérêt pédagogique faisant appel au bénévolat de jeunes ou d'associations

(c) Une avance complémentaire de 10 % pourra être consentie par l'Agence sur demande et dans la limite d'un plafond d'aide publique de 90 %

* Cette action est susceptible d'être financée dans le cadre de l'Unité de Séjour touristique

10 JAN 1989

ASSAINISSEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

HYPOTHESE DE PROGRAMMATION ET COUT ESTIMATIF H.T.

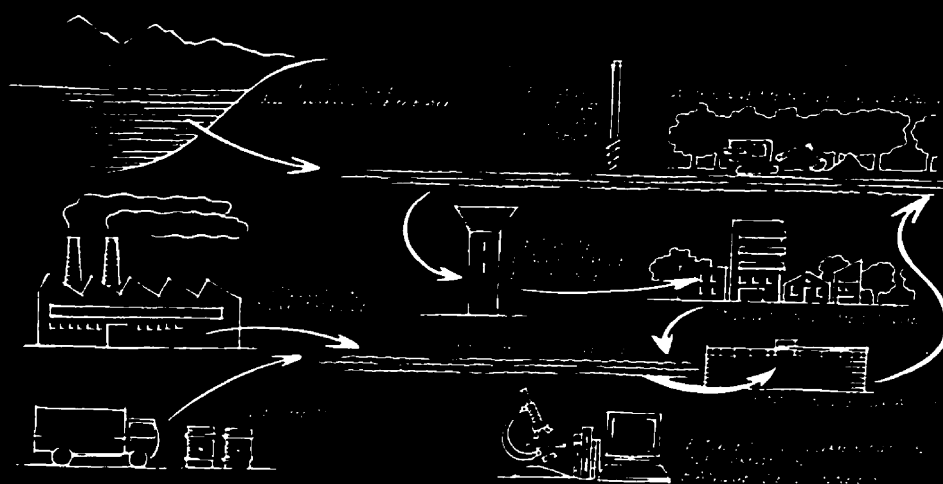
COMMUNES	COUT	PROGRAMMATION
BRUNIQUEL	1,076	1988 - 1989
CAZALS	0,58	1988 - 1992
FENEYROLS	0,41	1988 - 1991
LAGUEPIE	0,37	1988
MONTRICOUX	1,66	1989 - 1992
SAINT ANTONIN NOBLE VAL	7,84 *	1988 - 1992 (et au delà du Contrat de Rivière)
SAINT MARTIN LAGUEPIE	0,44	1988 - 1992
VAREN	5,8	1988 - 1992

* Investissement projeté durant la durée du Contrat, les investissements se poursuivront au-delà du Contrat en raison de leur importance.

ANNEXE V
MODALITÉS DES AIDES FINANCIÈRES DE L'AGENCE DE
L'EAU ADOUR-GARONNE POUR L'ANNÉE 1995

1992/1996
6e PROGRAMME D'INTERVENTION

MODALITES DES AIDES
POUR
L'ANNEE 1995



Agence de l'Eau
Adour Garonne



ETUDES LIEES AUX INTERVENTIONS

- A.** Etudes générales : par exemple études pilotes, études internes aux établissements industriels, diagnostics de réseaux d'AEP et d'assainissement, programmes pluriannuels de restauration des rivières, plans de récolement des réseaux, études de connaissance des milieux aquatiques, programmes de mise en valeur des aquifères, études et diffusion des pratiques économiques d'irrigation, schémas d'aménagement, etc.

Subvention de 50 %

- B.** Etudes préalables à des travaux

Subvention de 30 % ou aide au taux des travaux concernés

REDUCTION DES POLLUTIONS

Pollution domestique et assimilée

- | | |
|--|--|
| A. Création, extension et amélioration d'ouvrages d'épuration existants | Subvention de 35 % |
| B. Ouvrages de traitement des eaux pluviales | Subvention de 35 % |
| C. Ouvrages d'épuration d'un projet collectif d'assainissement autonome | Subvention de 2 500 F/habitant |
| D. Investissements liés au traitement de l'azote et/ou du phosphore | Subvention de 40 % |
| E. Renouvellement des ouvrages d'épuration (hors dépenses d'entretien et remplacement normal d'équipements mécaniques) | Avance de 40 % |
| F. Développement des réseaux de collecte (collecteurs structurants, réhabilitation de réseaux anciens, ouvrages de régulation des débits de temps de pluie,...) sous réserve de test d'étanchéité et de contrôle caméra systématiques | |
| <ul style="list-style-type: none"> • zone urbaine • zone rurale • contrat d'agglomération en zone sensible | Avance de 45 %
Subvention de 25 %
Majoration des taux de 5 % |

Pollution industrielle et assimilée

- | | |
|--|---|
| A. Traitement et prévention des pollutions chroniques par des moyens externes | Avance de 70 % (1) |
| B. Réduction et prévention des pollutions chroniques par des mesures internes | Avance de 80 % (1) |
| C. Réduction des quantités d'eau prélevées | Avance de 54 % |
| D. Investissements liés au traitement de l'azote et/ou du phosphore | Majoration des taux de 5 % |
| E. Ouvrages destinés à prévenir les pollutions accidentelles | Avance de 70 % |
| F. Transport et traitement des déchets toxiques en centres conventionnés de traitement ou de stockage de déchets ultimes. Le taux varie selon le montant de la dépense retenue. | Subvention de 10 % à 40 % |
| G. Réduction de la pollution due aux élevages | |
| <ul style="list-style-type: none"> • étude diagnostic • travaux | Subvention de 50 %
(plafonnée à 6000 F)
Subvention de 25 à 34 % |

(1) Ces taux pourront être réduits de moitié si la diminution de pollution associée au projet n'est pas significative

MESURE ET CONTROLE

- | | |
|---|--------------------|
| A. Dispositifs de mesures ou contrôle sur des ouvrages d'épuration, compteurs de prélèvement ou généraux pour l'eau potable. | Subvention de 70 % |
| B. Missions d'assistance technique aux exploitants d'ouvrages d'épuration des eaux usées urbaines ou industrielles. L'aide porte sur les dépenses à la charge du missionnaire. | Subvention de 50 % |

T O U S L E S T A U X I N D I Q U E



AMENAGEMENT DES RESSOURCES EN EAU

Réserves en eau, adducteurs de transfert

A. Petites retenues (20 000 à 1 000 000 m ³)	Subvention de 10 %
B. Retenues moyennes (1 à 10 000 000 m ³). L'aide varie selon la capacité et l'intérêt pour le débit minimum admissible (DMA)	Subvention de 10 % à 30 %
C. Ouvrages structurants (plus de 10 000 000 m ³)	Subvention de 10 % à 30 % (2)
D. Adducteurs de transfert	Subvention de 10 % à 20 % (2)
E. Amélioration de la gestion des ouvrages existants	Subvention de 25 %

(2) L'aide varie selon l'intérêt pour le soutien d'étiage par référence au DMA.

Mobilisation et protection des eaux souterraines

A. Gestion des aquifères : • Moyens de connaissance, de suivi des nappes, maîtrise d'œuvre des captages • Equipement de contrôle et de gestion des prélèvements	Subvention de 30 % Subvention de 50 %
B. Protection des eaux souterraines pour l'eau potable : • Périmètres immédiats et rapprochés • Périmètres éloignés Le montant des dépenses retenues pour être plafonné	Subvention de 65 % Subvention de 20 %
C. Mobilisation des eaux souterraines pour l'eau potable : • Créations et réhabilitations de captages • Equipement, raccordement, traitement des captages	Subvention de 20 % Subvention de 20 %

Restauration de rivière

A. Travaux de restauration, entretien, protection, dans le cadre d'un programme pluriannuel portant sur un ensemble hydraulique cohérent : • Maîtrise d'ouvrage isolée • Maîtrise d'ouvrage globale	Subvention de 15 % (3) Subvention de 25 % (3)
B. Travaux liés à des programmes de sauvegarde d'espèces ou de milieux aquatiques remarquables	Subvention de 25 % (3)

(3) Ces taux peuvent être doublés en cas de réalisation par du personnel relevant du bénévolat ou d'actions sociales.

Eau potable : sécurité, salubrité, économies d'eau,

A. Travaux de sécurité d'approvisionnement, de lutte contre les pollutions accidentelles, de salubrité par mise aux normes de potabilité	Subvention de 20 %
B. • Lutte contre le gaspillage • Equipements de contrôle et de gestion	Subvention de 50 % Subvention de 50 %

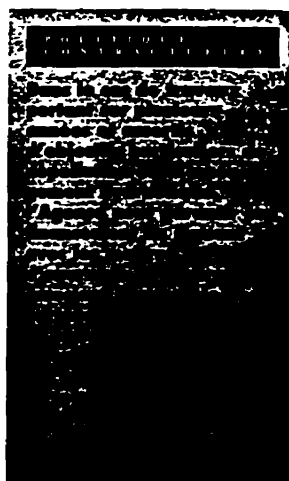
Gestion de la ressource

A. Amélioration des connaissances du milieu (données, mesures)	Subvention de 30 %
B. Gestion quantitative des réserves et débits d'étiage	Subvention de 50 %
C. Economies d'eau d'irrigation	Subvention de 30 %

E S S O N T D E S M A X I M A



- Les aides financières que l'Agence apporte aux maîtres d'ouvrage publics et privés, sont la contrepartie des redevances qu'elle perçoit auprès des usagers de l'eau. L'importance des aides et leurs modalités (subventions, avances ou prêts avec intérêt) sont fixées par le Conseil d'Administration de l'Agence selon les règles générales qu'il a adoptées dans le cadre d'un programme quinquennal.



giers de l'eau. L'importance des aides et leurs modalités (subventions, avances ou prêts avec intérêt) sont fixées par le Conseil d'Administration de l'Agence selon les règles générales qu'il a adoptées dans le cadre d'un programme quinquennal.

• Tous les taux annoncés sont des maxima. La Commission des Interventions fixe cas par cas, après examen technique, l'assiette des dépenses retenues, l'importance et les modalités de l'aide accordée. Celle-ci peut être :

- une subvention versée en capital ;
- une avance (prêt sans intérêt) de 10 ans maximum avec un différé éventuel d'amortissement d'un an supportant des frais de gestion de 0,5 % par an ; ces frais sont payés pendant l'année de différé ;
- un prêt d'une durée maximum de 10 ans, avec un différé éventuel d'amortissement d'un an, au taux de 5 % (au 01/01/1995). Ce taux peut varier.

Qui peut saisir l'Agence ?

La personne physique ou morale qui sera propriétaire des ouvrages ou études envisagés adresse sa demande écrite à l'Agence ou à l'une de ses délégations.

Quand saisir l'Agence ?

Dès le stade de l'élaboration du projet ou de l'étude et à tout moment de l'année. L'Agence accuse réception et demande un dossier technique et financier pour l'instruction.

Recevabilité des demandes :

Les règles de la comptabilité publique interdisent à l'Agence de participer au financement d'opérations engagées (marché ou commande) avant la demande d'aide et la transmission de toutes les informations techniques et financières nécessaires à l'instruction.

Contenu et constitution des dossiers :

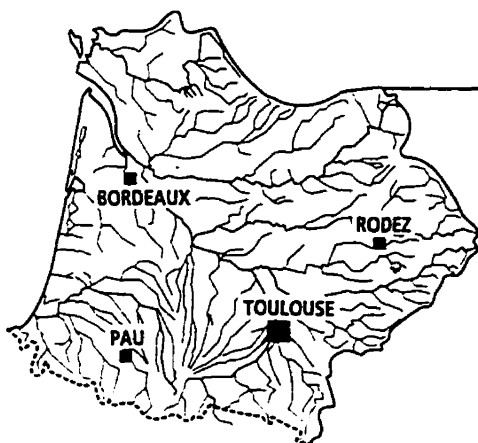
Le dossier type demandé permet d'apprécier la nature, l'importance et l'opportunité des travaux.

Procédure d'instruction

L'Agence demande toute information complémentaire utile et fait connaître ses observations au maître d'ouvrage. A l'issue de l'instruction, elle l'informe soit de la non recevabilité du dossier, soit de sa présentation à la "Commission des Interventions" du Conseil d'Administration de l'Agence, qui se réunit chaque trimestre.

Délais de réalisation des travaux, modalités de contrôle et de paiement

Ils sont indiqués dans la "Convention" passée entre l'Agence et le bénéficiaire, une fois l'aide accordée.



Agence de l'Eau Adour Garonne



90, rue du Férétra - 31078 Toulouse cedex
Tél. : 61 36 37 38 - Fax : 61 36 37 28

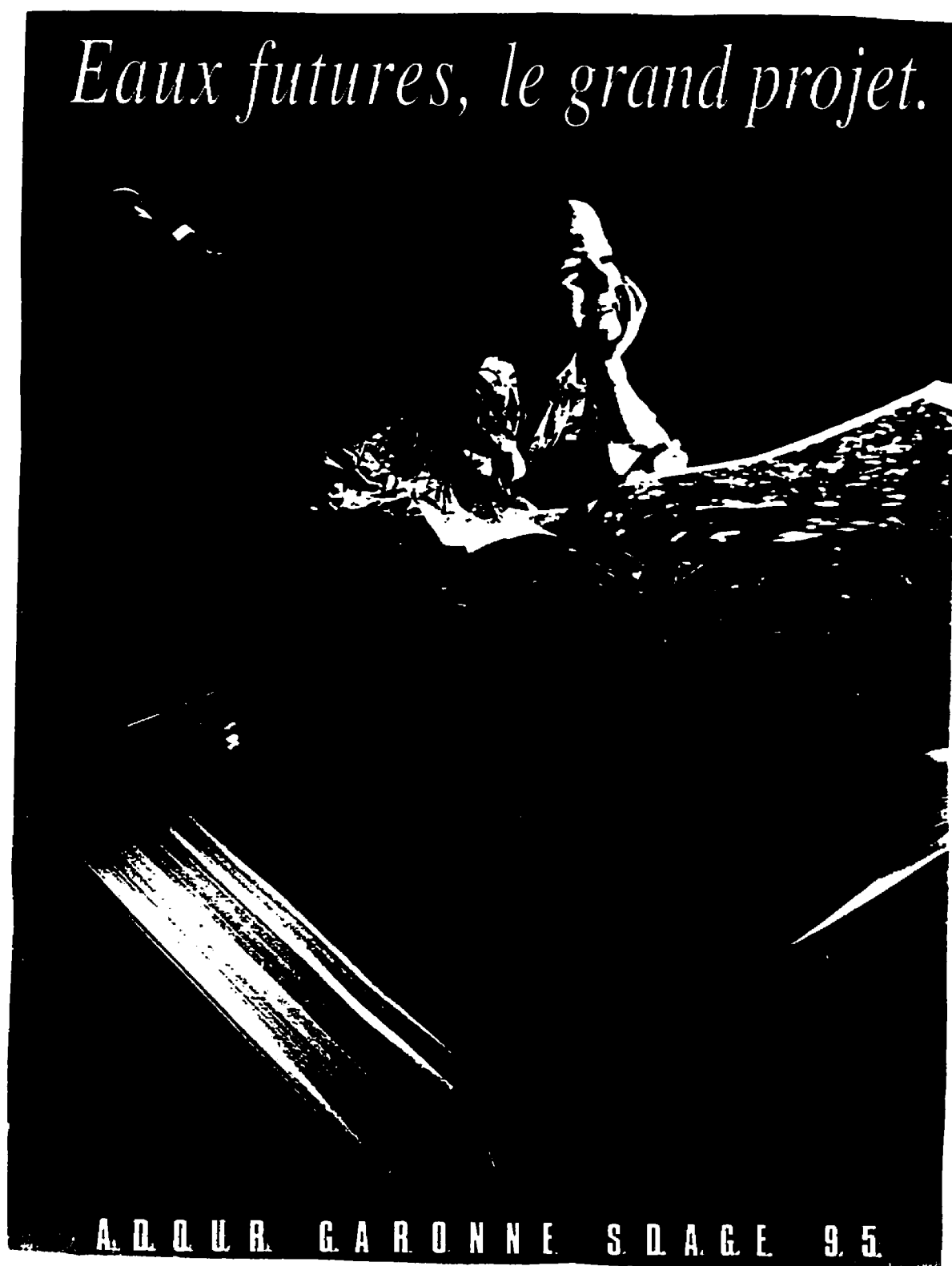
Délégations

Bordeaux : Immeuble 515 - 7-9, allées Hausmann 33 300
Tél. : 56 11 19 99 - Fax : 56 11 19 98
Rodez : 50, route de Moyrazès 12000
Tél. : 65 75 56 00 - Fax : 65 75 56 09
Pau : 124, boulevard Tourasse - 64000
Tél. : 59 80 70 33 - Fax : 59 80 70 34

ANNEXE VI

**SYNTHÈSE DU PROJET DE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET
DE GESTION DES EAUX (SDAGE) POUR LE BASSIN ADOUR-GARONNE**

Eaux futures, le grand projet.



A. D. Q. U. R. G. A. R. O. N. N. E. S. D. A. G. E. 9. 5.



S O M M A I R E

P . 3 à 6 *Un grand projet pour l'eau en Adour Garonne*

P . 7 à 18 *Six thèmes pour une eau meilleure*

	<i>Ecosystème : préserver le capital</i>	P. 8 / 9
	<i>Pour une eau de meilleure qualité</i>	P. 10 / 11
	<i>De l'eau au bon endroit, au bon moment</i>	P. 12 / 13
	<i>Inondations : prévenir plutôt que guérir</i>	P. 14 / 15
	<i>Mieux connaître. Mieux informer</i>	P. 16 / 17
	<i>Harmoniser les opérations. Coordonner les partenaires</i>	P. 18 / 19

P . 20 à 22 *Les cartes du projet*

P . 23 *Le SDAGE, mode d'emploi*

*"L'eau fait partie du patrimoine
commun de la nation".
(Loi sur l'eau du 3 janvier 1992)*

L'EAU, ÉLÉMENT VITAL, omniprésent de notre vie quotidienne, demeure au centre des préoccupations de notre société, marquée en cette fin de siècle par des exigences accrues en matière de protection et de qualité de l'environnement.

Il ne se passe guère de jour sans que médias, élus, gestionnaires ou simples citoyens nous interpellent au sujet de l'eau. Les agriculteurs qui y voient un atout essentiel pour leurs cultures. Comme nous tous, usagers, de plus en plus sensibles à sa qualité et à son prix.

L'été, souvent synonyme de sécheresse dans le sud-ouest, on observe avec inquiétude le niveau des rivières et des puits. Venue la saison des pluies et des

orages, on redoute par contre crues, inondations et leurs effets parfois cruels et dévastateurs.

Les industriels, gros utilisateurs pour certains, y voient un élément attractif pour implanter leurs usines. En face, les associations d'usagers et les

défenseurs de l'environnement traquent les pollutions, scrutent l'évolution de la faune et de la flore aquatiques. D'autres misent sur l'eau comme un atout de développement touristique, d'aménagement du territoire : lacs

de plaisance, navigation fluviale, stations thermales...

L'eau est au centre de bien des débats, à la source de bien des conflits, et l'objet de bien des décisions.



Adour Garonne : une richesse naturelle.

UNIQUE, PRÉCIEUX ET VITAL, c'est le bassin Adour Garonne, vaste entrelacs de fleuves et de rivières, de torrents, de lacs et d'estuaires qui s'étend de la chaîne des Pyrénées et des contreforts du Massif Central jusqu'aux rives de l'Atlantique.

La préoccupation de l'Etat et des collectivités locales pour la protection de ses ressources en eau n'est pas chose nouvelle. Depuis vingt-cinq ans, une stratégie volontariste a été conduite en Adour Garonne en matière d'approvisionnement, de qualité des eaux et de dépollution.

Cependant, en dépit de tous ces efforts et des résultats positifs obtenus, la situation des rivières et des nappes d'eaux souterraines du sud-ouest demeure, à



plusieurs titres, préoccupante, tant au niveau de la qualité que du volume des ressources disponibles.

Enfin, les milieux naturels associés à l'eau (zones humides des vallées, marais, tourbières...)

qui jouent un rôle capital, mais souvent méconnu, pour la bonne santé des eaux, se retrouvent très menacés.

De nouvelles normes à respecter.

TOUS LES EXPERTS SONT D'ACCORD : il faut poursuivre et accélérer cette "bataille de l'eau".

D'autant que, désormais, la France et l'ensemble des pays de la Communauté Européenne ont décidé d'adopter, dans des délais extrêmement proches, de nouvelles normes de réglementation en matière de qualité des eaux et de lutte contre les pollutions et de s'y conformer. Ainsi, d'ici quelques années devront être atteints, pour les rivières, les niveaux de qualité nécessaires pour l'eau potable, la baignade ou la vie des poissons, définis par la Communauté Européenne.

Un seul exemple suffit à montrer l'ampleur de la tâche et des efforts à accomplir : le taux de dépollution de l'ensemble des collectivités locales du bassin Adour Garonne qui était de 30% en 1991, devra impérativement passer à 60% d'ici l'an 2001!

Le SDAGE : un outil de planification.

L'EFFORT POURSUIVI depuis vingt-cinq ans doit être prolongé et amplifié pour aborder le XXI^e siècle avec le meilleur patrimoine eau possible. Cette réelle prise de conscience du poids économique et humain de l'eau, cet effort de cohérence et d'organisation, c'est tout l'enjeu du SDAGE, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Concertation, dialogues et propositions. Dans l'esprit de la loi qui l'a rendu obligatoire pour chaque bassin hydrographique français, le SDAGE se veut, en effet, une réponse cohérente, globale et concertée aux problèmes de l'eau dans un espace géographique donné.

Cohérente, parce qu'elle agit à l'échelle du bassin, d'amont en aval, en analysant et traitant les cours d'eau depuis les sources jusqu'aux estuaires.



Globale, parce que ce schéma, véritable "bible de l'eau" de l'an 2000, va orienter et hiérarchiser un très grand nombre d'actions, de projets et d'équipements pour la prochaine décennie.

Concertée enfin, car il s'agit bien de donner la parole à tous les partenaires concernés :

concentrer le maximum de moyens pour résoudre les principaux problèmes, écarter les menaces les plus pressantes.

Ces enjeux sont évidents et incontestables : protéger par exemple des rivières qui constituent de véritables patrimoines historiques, écologiques et touristiques.



acteurs, consommateurs, utilisateurs.

Le SDAGE, c'est un véritable outil de planification pour l'aménagement et la gestion des eaux à l'intérieur duquel, chacun, Etat, collectivités locales, usagers, Agence de l'Eau, devra assumer son rôle.

Des priorités fortes.

DEVANT LA TACHE À ACCOMPLIR, ce "plan Marshall de l'eau" se doit bien sûr d'afficher ses priorités. Clairement, il s'agit de

Lutter contre les périls bien connus : les différentes pollutions - celles des établissements industriels, mais aussi celles du monde agricole et urbain - prévenir au maximum les dangers de crue et d'inondation.

Assurer également des ressources suffisantes pour ne plus avoir à connaître les situations difficiles, voire dramatiques des périodes estivales et de leurs inquiétants débits d'étiage. Protéger enfin la flore et la faune, une entreprise passionnante et de longue haleine déjà marquée par le retour des poissons migrateurs.

Une portée juridique incontestable.

MAIS ATTENTION ! le SDAGE, n'est pas une étude lambda, un simple rapport, ou un catalogue de mesures ! Il s'agit d'un document qui fixe des objectifs quantifiés et datés.

Procédure obligatoire instituée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, il doit être réalisé et approuvé impérativement avant 1997 pour chaque grand bassin.

Ses préconisations, fruits d'une large consultation et d'une réflexion approfondies, vont créer un cadre juridique incontestable. Le SDAGE servira de document de référence pour toutes les décisions qu'auront à prendre l'Etat et les élus dans le domaine de l'eau : sur le plan réglementaire, sur la nature des aménagements, sur le contenu des programmes.

CELA VEUT DIRE QUE CHAQUE DÉCISION, CHAQUE EQUIPEMENT, CHAQUE PROJET DEVRONT ETRE COMPATIBLES AVEC LES PRIORITES CLAIREMENT AFFICHEES POUR LES DIX PROCHAINES ANNEES.

La Parole aux élus.

Ce schéma ambitieux, tout au long de ses 126 mesures regroupées autour de 6 thèmes principaux, n'implique pas forcément de dépenses supplémentaires.



Mais, par sa cohérence, ses effets de synergie et d'économie d'échelle, sa mise en pratique d'une réelle solidarité amont-aval, il permettra de faire mieux et plus, en mobilisant les mêmes masses budgétaires.

Le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, ou SDAGE du Bassin Adour Garonne, a été adopté par le Comité de Bassin le 3 Juillet 1995. Il doit désormais être soumis aux élus des Conseils Régionaux et Conseils Généraux du Bassin qui auront quatre mois pour formuler avis et suggestions en vue de son approbation définitive.

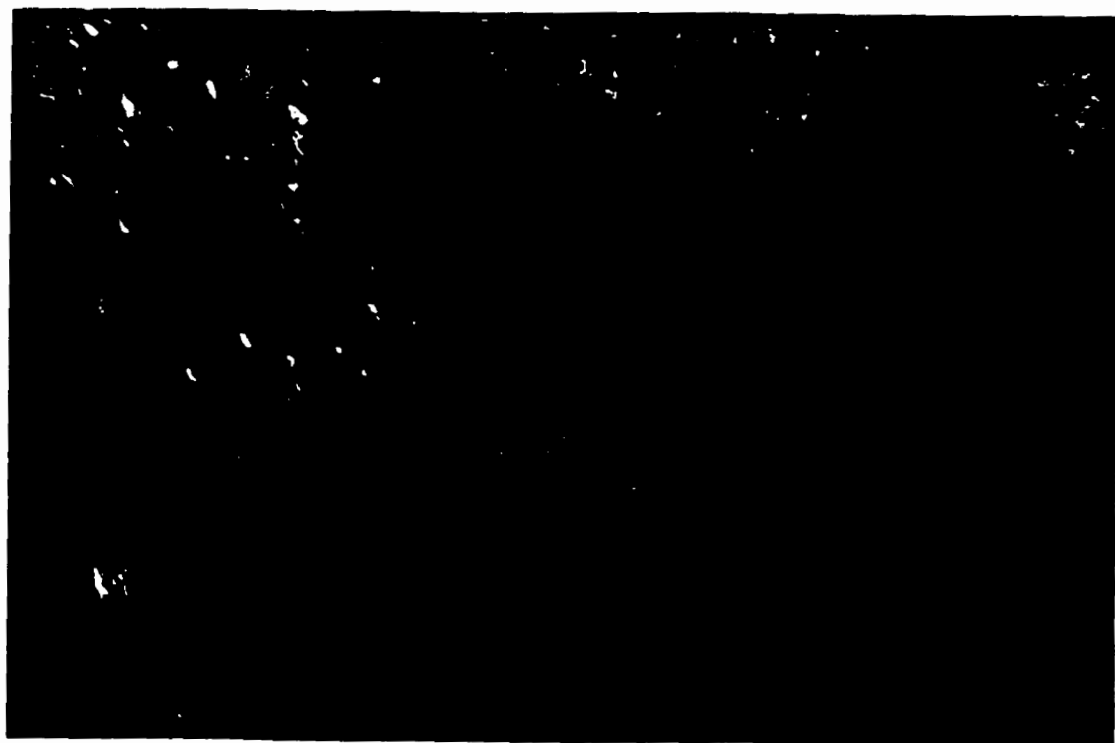
Le SDAGE est une occasion unique pour que les représentants élus au suffrage universel puissent influencer sur les grands principes de gestion de nos ressources en eau. C'est une question d'intérêt national qui concerne à la fois directement notre présent et le futur des jeunes générations.



DANS LES COULISSES DU SDAGE

LE PROJET DE SDAGE A FAIT L'OBJET DE TROIS ANNÉES DE PRÉPARATION ET D'ÉLABORATION.
CES GRANDS TRAVAUX ONT ÉTÉ ENTREPRIS, À L'INITIATIVE DU PRÉFET COORDONNATEUR,
PAR LE COMITÉ DE BASSIN QUI VÉRITABLE "PARLEMENT DE L'EAU", RÉUNIT LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT,
LES CONSEILS RÉGIONAUX ET GÉNÉRAUX ET LES REPRÉSENTANTS DES UTILISATEURS DE L'EAU.
ENTRE JUILLET 92 ET JUILLET 95, UNE PHASE DE CONSULTATION PERMANENTE ET ÉLARGIE A PERMIS
DE RECUEILLIR PLUS DE 1 600 AVIS AUPRÈS DE 800 INTERLOCUTEURS DIFFÉRENTS.
LES 8 COMMISSIONS GÉOGRAPHIQUES ET LA COMMISSION PLANIFICATION DU COMITÉ DE BASSIN,
EN LIAISON PERMANENTE AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT, LA DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT
ET L'AGENCE DE L'EAU ONT ÉTÉ LES CHEVILLES OUVRIÈRES DU PROJET DE SDAGE.
ILS ONT ANIMÉ ET NOURRI LES NOMBREUX DÉBATS QUI ONT PERMIS D'OBTENIR UN LARGE CONSENSUS
ET L'ADOPTION DE CE PROJET PAR LE COMITÉ DE BASSIN LE 3 JUILLET 1995.

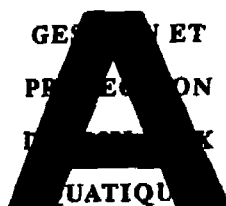
*Six thèmes
pour une eau
meilleure*



SDAGE



ADOUR GARONNE



ÉCOSYSTEME : PRÉSERVER LE CAPITAL EAU.

LE CONSTAT.

Riches et diversifiés, les milieux aquatiques du bassin Adour Garonne constituent un patrimoine essentiel de nos régions ; un atout écologique, touristique et culturel de premier ordre.

Leur fonctionnement, lorsqu'il n'est pas perturbé par les activités humaines, constitue un facteur de régulation pour les écoulements et la ressource en eau.

La préservation de ce patrimoine naturel représente un enjeu capital.



LE SDAGE PROPOSE.

Pour protéger les milieux aquatiques (rivières, cours d'eau, lacs, zones humides, estuaires, littoral) et favoriser leur évolution harmonieuse, le SDAGE propose de mettre en oeuvre 3 actions prioritaires. Assurer tout d'abord la protection et la gestion des zones humides et des espaces riverains remarquables. Poursuivre également l'effort pour favoriser le retour des grands poissons migrateurs sur leurs rivières historiques. Restaurer, enfin, les rôles joués par les écosystèmes aquatiques dans la régulation des eaux et dans la dynamique fluviale.

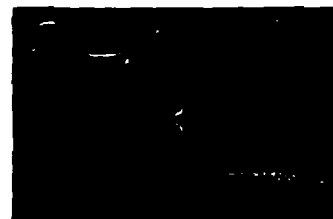
Mieux
prendre en
compte les
milieux
aquatiques.

A₁

. en renforçant les études préalables d'environnement.

A₂

. en suivant les effets écologiques des aménagements.



Protéger les
écosystèmes
aquatiques
et les zones
humides.

A₃

. en identifiant les milieux remarquables à l'échelle du bassin : les "zones vertes" (liste et carte à l.).

A₄

A₆

. en élaborant une stratégie de gestion et de protection des zones vertes et des milieux aquatiques en général.

A₅

. en préservant la valeur biologique des zones vertes.

A₇

. en maintenant les espaces naturels d'épandage des crues.

A₈

. en protégeant les ripisylves et les boisements riverains.

A₉

. en contrôlant la création d'étangs et plans d'eau.



POUR MIEUX
 PROTÉGER, RESTAURER
 ET VALORISER LES
 MILIEUX AQUATIQUES
 ET LITTORAUX.

Restaurer
 les
 phénomènes
 de
 régulation
 naturelle
 et la
 dynamique
 fluviale.

A₁₀ . en réservant les endiguements à la protection des zones habitées et des ouvrages d'art.

A₁₁ . en vérifiant l'opportunité technique et économique des opérations qui modifient les milieux aquatiques.

A₁₂ . en maîtrisant les impacts sur l'eau des aménagements fonciers et agricoles.

A₁₃ . en maîtrisant et en adaptant les extractions de granulats dans les vallées pour préserver les hydro-systèmes, en liaison avec les schémas départementaux des carrières.

A₁₄

A₁₅

A₁₆ . en assurant un entretien régulier des cours d'eau à l'initiative des collectivités publiques.

A₁₇ . en organisant la récupération et l'élimination des déchets flottants arrêtés par les ouvrages hydrauliques.

A₁₈ . en maintenant le régime naturel du transport d'alluvions dans les rivières.

Valoriser le
 patrimoine
 piscicole et
 restaurer les
 populations
 de poissons
 migrateurs.

A₁₉ . en achevant les schémas départementaux de vocation piscicole des cours d'eau.

A₂₀ . en élaborant des programmes de gestion piscicole par sous-bassins.

A₂₁ . en prenant en compte l'intérêt halieutique dans la gestion, l'aménagement et l'entretien des cours d'eau.

A₂₂ . en identifiant les axes prioritaires du bassin pour la restauration des poissons migrateurs : les "axes bleus" (liste et carte a2).

A₂₃

A₂₄

A₂₅

A₂₆ . en mettant en oeuvre des programmes de restauration des poissons migrateurs sur ces axes.





POUR UNE EAU DE MEILLEURE QUALITÉ.

LE CONSTAT.

La lutte contre la pollution bat son plein dans le bassin Adour Garonne. Application des directives européennes, renforcement des interventions de l'Agence de l'Eau, accords nationaux avec la profession agricole : autant d'événements et d'actions qui rythment la bataille pour la qualité de l'eau.

En dépit de tous ces efforts, la situation des rivières et des nappes demeure, à plusieurs titres, préoccupante.

La préparation du SDAGE a permis de mettre l'accent sur les principales urgences en matière de qualité des eaux du bassin :

5 constats motivent ces urgences.

- * les points noirs de fortes pollutions subsistent sur les rivières,
- * 2/3 des objectifs de qualité fixés en 1980 n'ont pas été atteints,
- * la présence des nitrates augmente dans les nappes phréatiques,
- * l'eutrophisation se développe dans les rivières.
- * la pollution microbienne est présente dans plusieurs secteurs de baignade.

LE SDAGE PROPOSE.

Face à cette situation, le SDAGE propose une montée en régime "des grandes manoeuvres de la dépollution", en renforçant la dynamique des actions engagées depuis 25 ans.

Il s'agit de concentrer les moyens sur les zones les plus sensibles ou les plus menacées, en utilisant en même temps des procédures prioritaires.

L'objectif est clair et net : améliorer rapidement et d'une manière significative la qualité des eaux, autant pour ce qui concerne les rivières que les nappes d'eaux souterraines.

Confirmer
et
actualiser
la
définition
des
objectifs
de qualité.

B₁

. en établissant un réseau de points nodaux de référence (liste et carte b1) pour atteindre les objectifs de qualité.

B₂

. en prenant en compte les objectifs de qualité dans les futurs SAGE.

B₃

B₄

. en révisant les objectifs de qualité du bassin en particulier pour les zones prioritaires (carte b2) et en définissant des objectifs de qualité pour le littoral et les estuaires.

B₅

. en définissant des objectifs de qualité d'ici l'an 2000 pour les nappes souterraines.

Renforcer
la lutte
contre
la pollution.

B₆

. en mettant en oeuvre la directive européenne relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (liste et carte b4) particulièrement dans les zones sensibles à l'eutrophisation.

B₇

B₁₃

. en renforçant dans des zones prioritaires à forte pollution l'action réglementaire et les aides financières pour réduire significativement les rejets des agglomérations et des industries (liste et carte b5).





POUR DYNAMISER LA LUTTE PRIORITAIRE
CONTRE LES POLLUTIONS,
AMÉLIORER LES OBJECTIFS
ET LE SUIVI DE LA QUALITÉ DES EAUX.



B₈ . en accélérant l'effort de dépollution dans les secteurs de forte fréquentation pour la baignade.

B₉
B₁₀ . en mettant en oeuvre les aides publiques à la dépollution domestique à travers des programmes départementaux d'assainissement, et sous condition d'une justification approfondie des choix d'équipement.

B₁₁ . en développant une politique de lutte contre les pollutions pluviales.

B₁₂ . en réduisant les rejets organiques et azotés des industries et en éliminant leurs rejets toxiques.

B₁₄ . en mettant en oeuvre la directive européenne relative à la protection contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (carte b3).

B₁₅ . en diminuant les risques de pollution diffuse agricole par le conseil aux agriculteurs.

B₁₆ . en mettant en oeuvre les programmes relatifs à la mise en conformité des bâtiments d'élevages avec l'appui des partenaires publics.

B₁₇ . en réduisant les pollutions toxiques dispersées.

B₁₈ . en aidant financièrement la surveillance et la réhabilitation des sites et sols pollués.

Préserver
les
ressources
destinées à
l'alimentation
en eau
potable.

B₁₉ . en subordonnant les aides publiques pour les captages d'eau potable au respect des procédures administratives de protection de ces captages.

B₂₀ . en élaborant des programmes départementaux de réalisation des périmètres de protection de captages.

B₂₁ . en mettant en place des plans prioritaires d'alerte aux pollutions accidentelles.

B₂₂ . en établissant une carte des gisements souterrains d'eau potable d'intérêt stratégique.

B₂₃ . en évitant la mise en communication des nappes de surface avec les nappes profondes par des forages mal réalisés.

B₂₄ . en demandant une analyse hydrogéologique approfondie avant d'autoriser une opération risquant d'influer sur la qualité d'un gisement d'eau souterraine.



Améliorer
le suivi
de la qualité
des eaux.

B₂₅
B₂₆ . en mettant en place un réseau de points de contrôle de la qualité des eaux superficielles continentales et marines (liste et carte b6).

B₂₇ . en définissant un réseau de référence pour la surveillance et le suivi de la qualité des eaux des nappes.



DE L'EAU, AU BON ENDROIT ET AU BON MOMENT.

LE CONSTAT.

En matière de ressources et d'approvisionnement, le Bassin Adour Garonne présente une situation particulière.

C'est, en effet, le plus gros consommateur d'eau d'irrigation en France : des prélèvements qui aggravent la faiblesse des débits d'étiage en période estivale, notable au cours du cycle sec de ces dernières années, et rendent indispensables des équipements de stockage et la limitation des consommations.

D'autres éléments viennent compléter ce tableau contrasté. De grandes réserves souterraines d'eau douce nécessaires à l'alimentation en eau potable sont menacées par l'invasion saline en bordure de mer. De nombreux ouvrages hydrauliques peuvent modifier fortement les conditions d'écoulement naturel des cours d'eau.

LE SDAGE PROPOSE.

Face à cette situation et pour répondre aux principes de gestion cohérente et équilibrée des ressources en eau voulus par la loi, le SDAGE, s'appuie sur le programme d'actions déjà engagé sur l'ensemble du bassin : créations de réserves, déstockage de réservoirs existants, incitations en faveur des économies d'eau...

Pour aller plus loin, le SDAGE propose une stratégie offensive afin de maîtriser les consommations d'eau sur les rivières et les nappes, tout en oeuvrant au maximum à la restauration des débits.

Améliorer
la gestion
des débits
en période
d'étiage.

C₁
C₄

. en fixant, en des points nodaux, des Débits Objectif d'Etiage (DOE) et des Débits de Crise (DCR) nécessaires au fonctionnement des hydrosystèmes et aux différents usages, avec un délai de 2 ans pour les amender (liste et carte c1).

C₂

. en subordonnant les nouveaux ouvrages et prélèvements (autorisation, financement) au respect des DOE et des DCR.

C₃

. en identifiant les rivières les plus déficitaires (carte c2).

C₅

. en établissant, par grandes unités hydrographiques, des plans de gestion d'étiage (carte c4).



Rechercher
de nouvelles
ressources
dans le
respect du
milieu
aquatique.

C₆

. en actualisant le Programme de développement des ressources en eau avec une priorité à la reconstruction du DOE sur les rivières très déficitaires (carte c3).

C₇

. en développant avec EDF des accords de déstockage des réservoirs existants.

C₈

. en veillant à ce que les ouvrages respectent des règles de conception et d'exploitation favorables à l'équilibre du milieu aquatique.



POUR ÉCONOMISER L'EAU, RESTAURER LES DÉBITS
DES COURS D'EAU ET RIVIERES, RÉDUIRE L'IMPACT
NÉGATIF DE CERTAINES GESTIONS HYDRAULIQUES
MIEUX EXPLOITER LES EAUX SOUTERRAINES.

Améliorer
le fonction-
nement et
l'efficacité
des ouvrages.

E₉

. en établissant des règlements
d'eau explicites pour l'usage des
ressources.

E₁₀

. en optimisant la gestion des
réserves de ressources en eau.

E₁₁

E₁₂

. en veillant à la réglementation
des pompages destinés au rem-
plissage des retenues.

Réduire
l'impact
négalif de
certaines
gestions
hydrauliques.

E₁₃

. en recherchant des accords
avec les gestionnaires des équipe-
ments hydroélectriques pour
réduire les éclusées en période
critique, harmoniser les débits
réservés et améliorer les condi-
tions de vidange des grands
réservoirs.

E₁₄

E₁₅

Mieux
exploiter les
eaux
souterraines.

E₁₆

E₁₇

E₁₉

E₂₀

E₂₁

E₂₂

. en définissant, pour les systèmes
aquifères, des règles de gestion,
notamment pour les aquifères
capots d'eau douce les plus mena-
cés, afin de préserver une res-
source affectée prioritairement à
l'alimentation en eau potable et
de mieux utiliser les potentialités
des nappes.

E₁₈

. en améliorant les moyens de
connaissance et d'aide à la gestion
des nappes par le développement
des réseaux piézométriques.

Inciter
à une
gestion
économe.

E₂₃

. en développant les dispositifs de
comptage.

E₂₄

. en instaurant des systèmes de
tarification responsabilisant les
usagers.

E₂₅

. en promouvant les économies
d'eau par des aides techniques et
financières.

E₂₆

. en confortant l'action réglemen-
taire relative aux prélèvements.





INONDATIONS : PRÉVENIR PLUTÔT QUE GUÉRIR.

LE CONSTAT.

Le Bassin Adour Garonne n'échappe pas aux risques naturels inhérents à tous les cours d'eau : la crue, voire l'inondation. Qu'il s'agisse des crues inondantes dans les grandes vallées (Garonne, Charente..) ou de crues torrentielles localisées (Nivelle, Gers..).

Des phénomènes naturels, auxquels nos civilisations ont dû s'habituer, mais qui provoquent, hélas, périodiquement leurs lots de catastrophes humaines et économiques.

LE SDAGE PROPOSE.

Face à ces périls, le SDAGE rappelle, en préambule, qu'une politique de défense contre les dégâts des inondations doit s'élaborer à l'échelle des grands bassins versants.

Et préconise un programme de mesures dans les domaines de la protection et de la prévention : amélioration des relevés cartographiques des zones inondables, occupation réfléchie de l'espace inondable, nettoyage des rivières, dispositions évitant les conséquences catastrophiques (prévision et annonces des crues, alerte des populations, secours aux victimes).

Cette stratégie préventive s'efforcera de mettre à profit, au maximum, les capacités de régulation naturelles des rivières.

Connaître
les zones
inondables
et organiser
leur
occupation.

D₁

. en élaborant une cartographie des zones inondables à caractère public et informatif prioritairement pour les principales rivières et les zones à risques déjà identifiées.

D₂

. en réglementant et en gérant une occupation des sols compatible avec le risque d'inondation et le maintien maximal des capacités d'expansion et d'écoulement des crues.

D₃

. en identifiant les petits bassins soumis aux risques de crues torrentielles ou subites et en mettant en oeuvre les moyens adaptés de défense.



D₄

. en intégrant la gestion des eaux pluviales dans le cadre des programmes d'assainissement des agglomérations.

D₅

. en établissant un état des lieux des communes concernées par les inondations et en bâtissant un programme d'information du public sur les risques encourus.



POUR PRÉVENIR ET PROTÉGER,
EN GÉRANT AU MIEUX,
À L'ÉCHELLE DU BASSIN ADOUR GARONNE,
LES RISQUES INHÉRENTS AUX CRUES
ET AUX INONDATIONS.

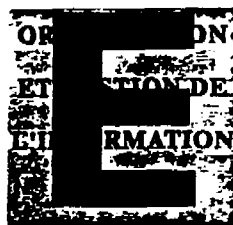
Mener une
politique
cohérente et
raisonnée de
protection
contre les
inondations.

- D₆** . en établissant des schémas de défense contre les eaux (prévention et protection) par bassin,
- D₇** . en renforçant les études préalables et d'impact des ouvrages de protection et en prévoyant leur maintenance,
- D₈** . en développant la politique d'entretien des cours d'eau par une participation élargie des partenaires publics, privés et associatifs concernés,
- D₉** . en faisant une publication régulière des connaissances disponibles sur les débits de crue,
- D₁₀** . en limitant les travaux de protection aux lieux de forte densité humaine et économique.

Améliorer
l'information
préventive
sur les crues
et
inondations.

- D₁₁** . en veillant à la performance et la fiabilité des services d'annonce des crues,
- D₁₂** . en favorisant les actions visant une meilleure information des maires et des habitants.





MIEUX CONNAITRE. MIEUX INFORMER.

LE CONSTAT.

Des informations fiables, cohérentes et organisées : tel est le socle sur lequel doit s'appuyer une gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Cependant, les données sur l'eau qui recouvrent des thèmes très nombreux proviennent de partenaires multiples et d'un réseau très diffus d'émetteurs d'information.

Leur production est actuellement trop dispersée.



LE SDAGE PROPOSE.

L'objectif est de travailler à une organisation d'ensemble des connaissances et de leur diffusion. Mettre également une information pertinente et actualisée à la disposition des structures de gestion et de décision locales, celles qui en ont le plus besoin.

Pour y parvenir, le SDAGE se propose d'établir des tableaux de bord pour la bonne exécution des mesures qu'il préconise et de celles qui seront appliquées, à l'échelon local, par chaque SAGE.

Promouvoir
la banque de
données du
bassin
Adour
Garonne.

E₁

. en construisant la banque des données sur l'eau du bassin et en définissant ses relations avec les observatoires locaux,

E₂

. en mettant en place un réseau de techniciens pour animer et coordonner la production et la diffusion des données sur l'eau rassemblées dans la banque.

E₃

. en valorisant les initiatives de collecte régulière des données sur les milieux aquatiques.





POUR APPROFONDIR ET DIFFUSER
LA CONNAISSANCE DE L'EAU AUPRES
DES RESPONSABLES LOCAUX ET LES SOUTENIR
POUR LA MISE EN ŒUVRE
ET LE SUIVI DES OPÉRATIONS.

Suivre
l'exécution
et l'efficacité
du SDAGE
et des SAGE.

E₄

. en établissant un tableau de bord du SDAGE pour suivre la mise en œuvre des mesures qu'il préconise et leurs résultats sur la ressource et les milieux (indicateurs détaillés par thème en A27, B28, C25 et D13),

E₅

. en disposant, pour chaque SAGE, d'un tableau de bord.



Développer
la
formation
sur la
gestion
globale
des eaux.

E₆

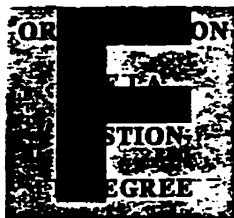
E₇

. en mettant en place une formation visant à préparer les membres des commissions locales de l'eau et les élus aux nouvelles orientations et aux travaux de gestion intégrée,

E₈

. en soutenant les programmes et initiatives d'éducation de l'environnement dans le domaine de l'eau.





HARMONISER LES OPÉRATIONS, COORDONNER LES PARTENAIRES.

LE CONSTAT.

Appliquer au niveau local les grandes axes d'actions du SDAGE : tel est l'objet des SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

Les SAGE devront répondre à une double exigence :

- une forte mobilisation des partenaires locaux (gestion de proximité),
- une cohérence à l'échelle des grands bassins, liée à la logique hydrographique.

LE SDAGE PROPOSE.

Pour orienter la définition des périmètres géographiques des futurs SAGE, le SDAGE affiche un découpage hydrographique de référence au sein duquel il définit ses règles de cohérence et le réseau de contrôle de ses résultats. Alors que l'organisation des collectivités et celle des services de l'Etat favoriseront la gestion par bassin versant, au niveau du financement, les partenaires publics feront converger leurs moyens pour exécuter en priorité les programmes majeurs du SDAGE.

Orienter
les initiatives
de périmètres
de SAGE
dans un
cadre de
cohérence.

E₁

. en ne fixant pas de périmètre de SAGE et en sollicitant une démarche de justification du périmètre avec consultation des collectivités et du Comité de Bassin,

E₂

F₃

E₄

. en définissant des unités hydrographiques de référence qui constituent l'ossature du bassin pour le contrôle et le suivi du SDAGE et l'élaboration des SAGE





POUR OPTIMISER LA VOLONTÉ DE PARTICIPATION LOCALE,
LA COOPÉRATION À TOUS LES NIVEAUX OPÉRATIONNELS
ET LA MISE EN OEUVRE DÉCENTRALISÉE
DE LA POLITIQUE DE BASSIN.

Favoriser
la gestion
des eaux par
bassins ou
aquifères.

E₅

. en mettant en place une organisation permanente de concertation pour la gestion des grands aquifères,

E₆

. en confortant le rôle des établissements interdépartementaux de bassin dans les procédures SDAGE, SAGE,

E₇

. en favorisant les contrats de rivières,

E₈

. en veillant à mettre en oeuvre les orientations du SDAGE dans la gestion transfrontalière des cours d'eau et du littoral,

E₉

. en organisant les services de l'Etat pour simplifier les relations avec les usagers et favoriser la gestion par bassin versant,

E₁₁

. en établissant des plans départementaux de randonnées nautiques,

E₁₂

. en intégrant les préoccupations des organismes de pêche dans la gestion globale des cours d'eau,

E₁₃

. en confortant la gestion des axes navigables,

Favoriser
l'exécution
des mesures
décisives du
SDAGE

E₁₄

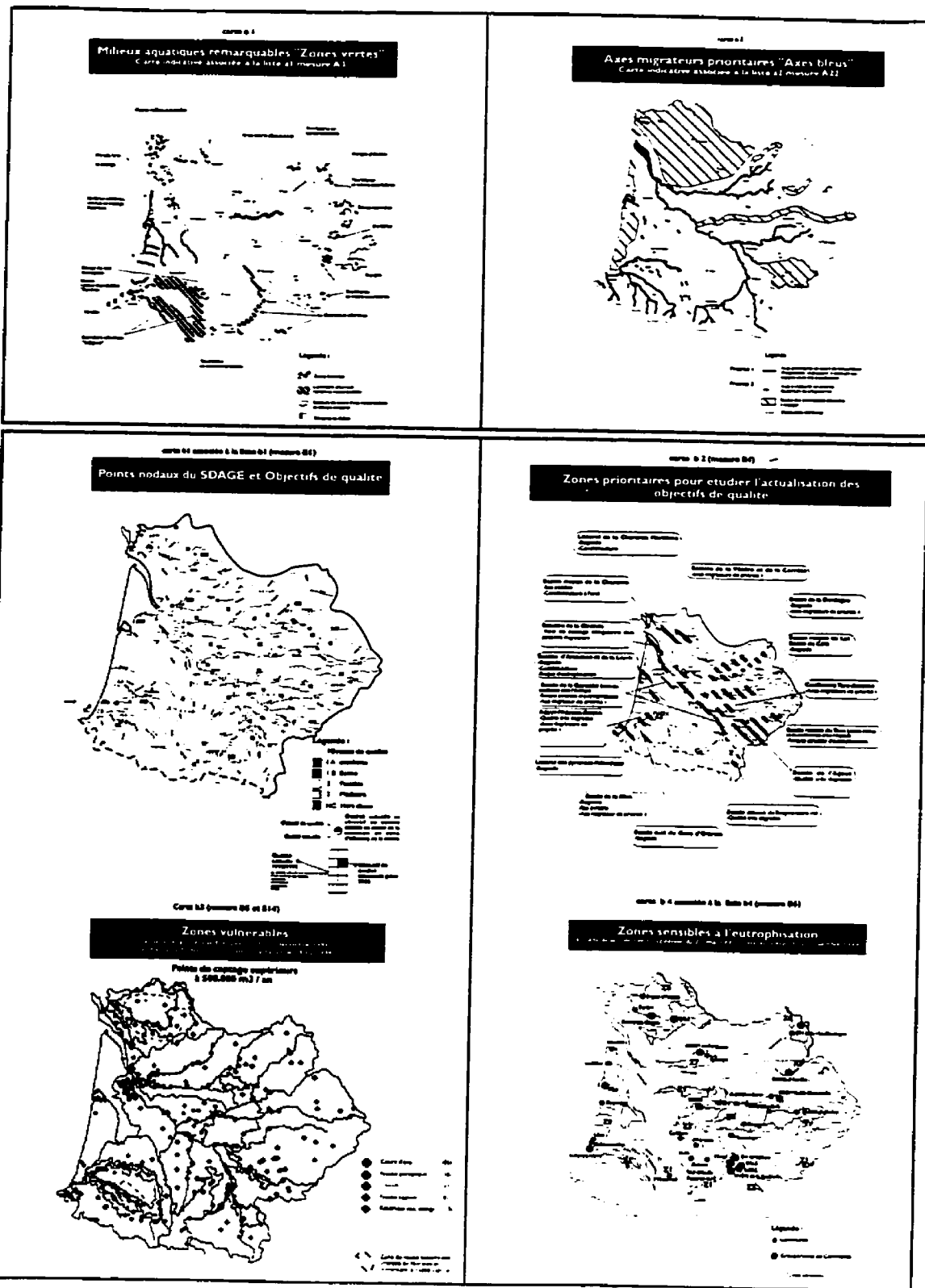
. en faisant converger les moyens financiers des partenaires publics sur les programmes prioritaires du SDAGE.

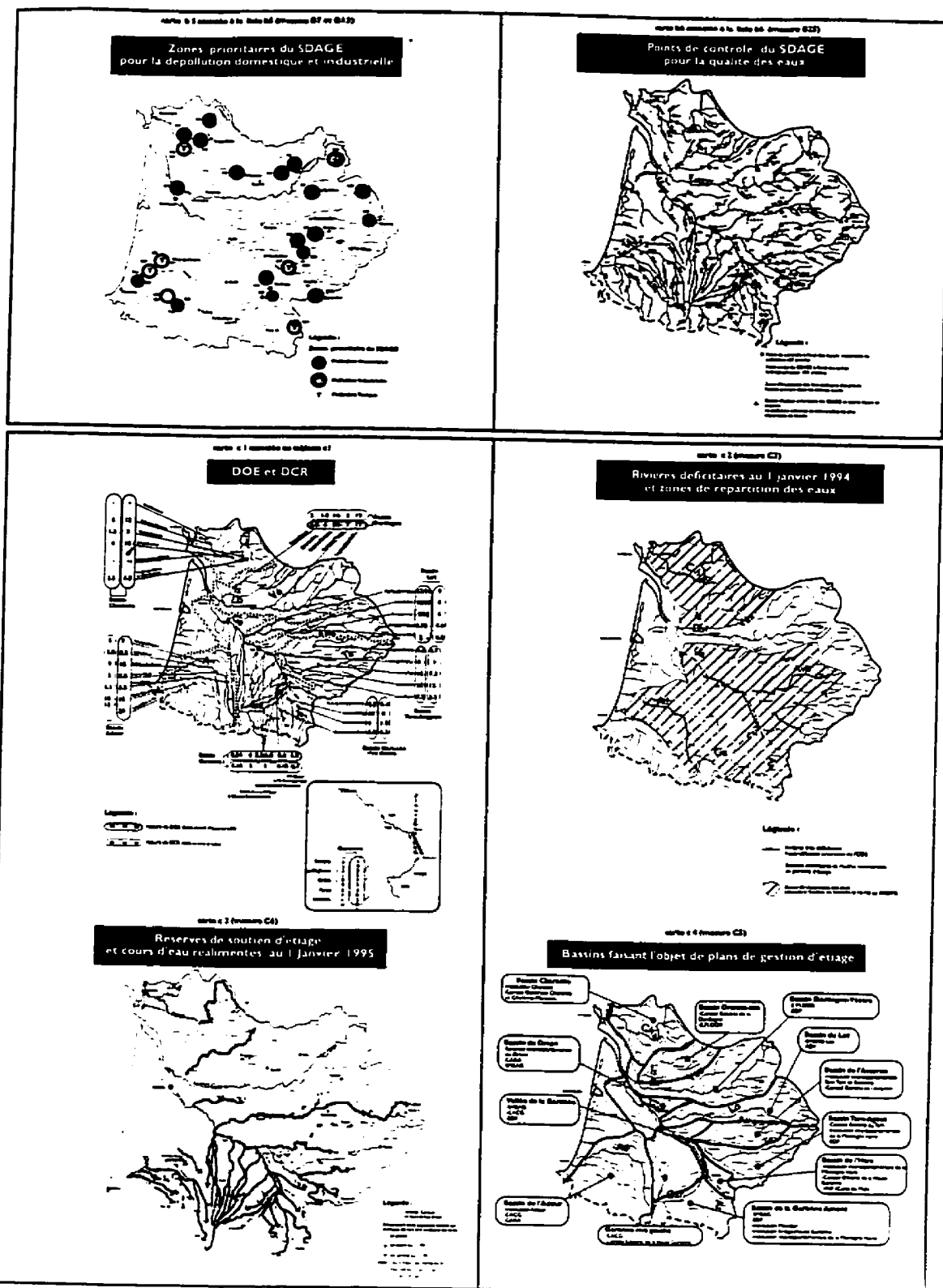
Soutenir le
développement
équilibré des
activités
d'agrément
liées à l'eau.

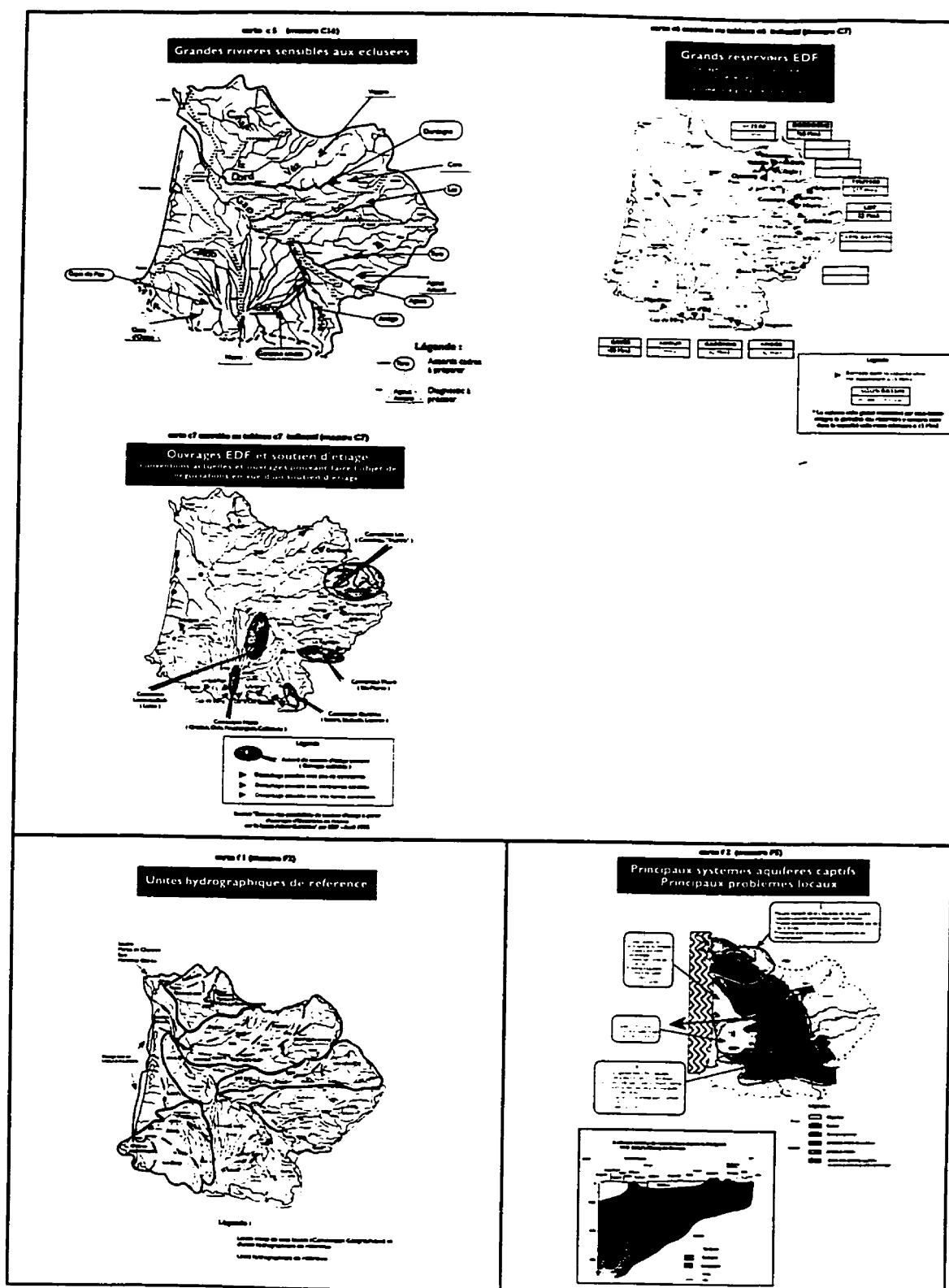
E₁₀

. en élaborant des chartes des activités d'agrément, veillant à leur bon exercice,









SDAGE

mode d'emploi.

Le dossier de consultation du projet de SDAGE contient, outre ce guide de lecture, le texte intégral du projet adopté le 3 juillet 1995 par le Comité du Bassin et un document d'informations complémentaires.

Le secrétariat technique commun, composé de l'Agence de l'Eau et de la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) se tient à la disposition des élus pour participer à des réunions d'information leur permettant d'organiser en toute connaissance de cause le débat au sein de leurs assemblées départementales et régionales respectives.

Secrétariat du SDAGE Adour Garonne

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

90 rue du Férétra
31078 Toulouse Cedex
Tél. 61 36 37 38
Fax 61 36 37 28

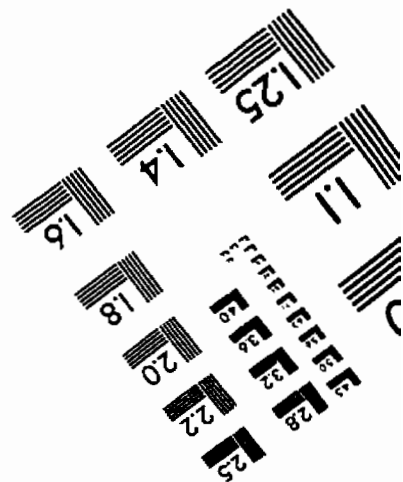
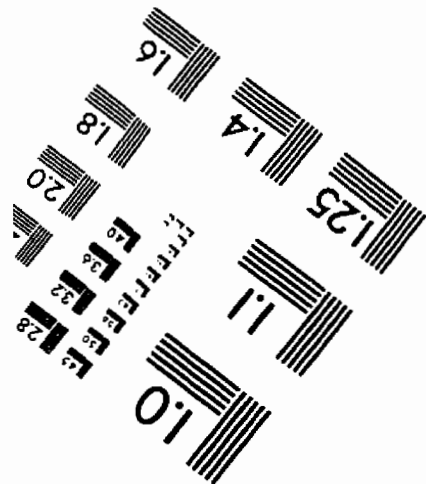
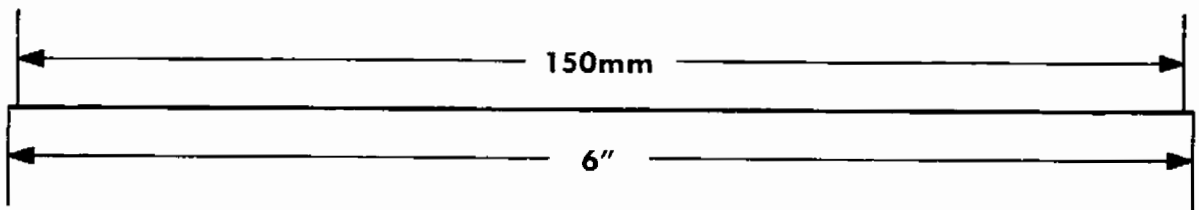
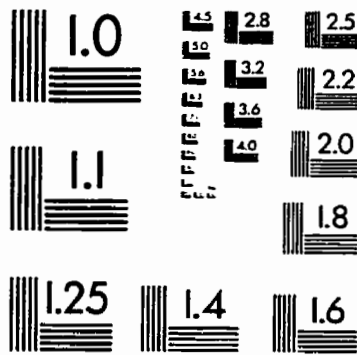
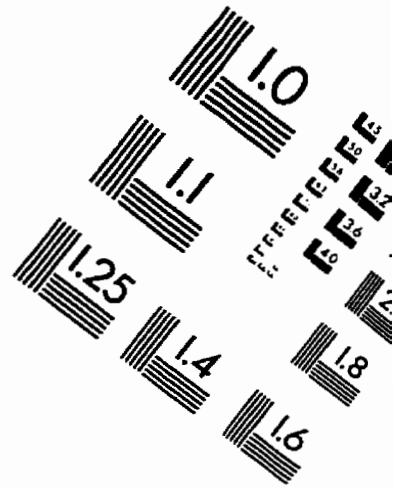
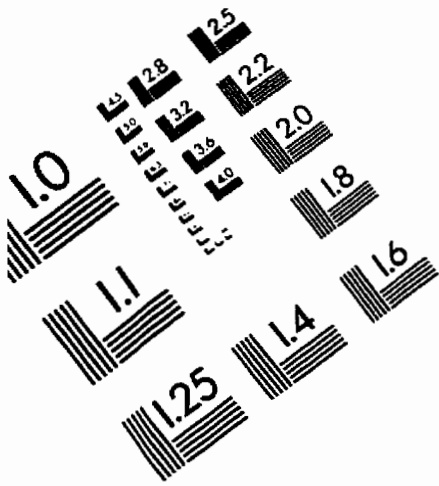
**DIREN DE BASSIN
ADOUR-GARONNE**

(DIREN Midi-Pyrénées)
16 rue Rivals - 31000 Toulouse
Tél. 61 10 61 77
Fax 62 10 61 82

Agence de l'Eau
Adour Garonne



IMAGE EVALUATION TEST TARGET (QA-3)



APPLIED IMAGE, Inc.
1653 East Main Street
Rochester, NY 14609 USA
Phone: 716/482-0300
Fax: 716/288-5989

© 1993, Applied Image, Inc., All Rights Reserved