



Académie de l'Eau



Académie d'Agriculture de France

Guide pour la gestion intégrée de l'eau et des territoires ruraux

κ NOVEMBRE 2003 κ

Ce document, réalisé par un groupe de travail composé de membres de l'Académie de l'eau et de l'Académie d'Agriculture de France, vise à opérer une synthèse des travaux menés par l'atelier du 6 février et la séance du 27 mars

2002 sur l'eau et les territoires ruraux. Il doit permettre à l'Académie de l'Eau de mieux prendre en compte les aspects locaux dans la gestion intégrée de l'eau et des territoires.

I. INTRODUCTION

Pour des raisons individuelles et sociales les groupes humains ont toujours eu une tendance naturelle à s'établir près des cours d'eau qui représentent une source d'alimentation, apportent des commodités d'hygiène, permettent des transports faciles et jouent ainsi le rôle de voies de communication et d'échanges. Cette tendance séculaire n'a été démentie que durant les périodes où les rivières servaient aussi de voies d'invasion.

A l'heure actuelle, il apparaît très clairement que les questions d'eau et d'aménagement du territoire ne peuvent être abordées qu'en prenant en compte l'imbrication des différentes structures territoriales nationales et des diverses entités administratives. L'ensemble, régi par une multiplicité d'acteurs, est ainsi devenu progressivement très complexe. Par ailleurs, en France depuis plusieurs décennies, l'eau et le territoire ont un lien historique bien établi au travers des

grandes Sociétés d'aménagement du Sud du pays, puis des lois sur l'eau de 1964 et 1992 qui ont amené, en particulier, la création des agences de bassin devenues agences de l'eau, enfin par la mise en place des SDAGE et des SAGE. Parallèlement, des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin se sont progressivement mis en place comme maîtres d'ouvrages de différents aménagements.

Il est aisé de constater que la prise de conscience des problèmes liés à l'eau précède, le plus souvent, celle des questions d'organisation des territoires. Parallèlement, un manque évident de passerelles entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire apparaît de manière claire, spécialement au niveau local. C'est là que se situe la principale source de difficultés dans la pratique combinée de ces deux domaines et dans leur gestion commune.

Académie de l'eau- Académie d'Agriculture de France

GUIDE POUR LA GESTION INTEGREE DE L'EAU ET DES TERRITOIRES RURAUX – novembre 2003

Atelier du 6 février et séance du 27 mars 2002

II. SOURCES ET OBJECTIFS DU GUIDE

L'atelier du 6 février 2002 partait de l'analyse de dix cas de terrain très différents, certains s'inscrivant dans le cadre d'une action publique, les autres dans le cadre d'une action concertée locale. L'atelier a bien mis en évidence des éléments de réponse pour une gestion spatiale efficace de l'eau utilisant au mieux le territoire en préservant la ressource, les milieux aquatiques et l'environnement en général.

En revanche, il n'a pas vraiment été possible de montrer, à travers ces cas, une politique locale du territoire intégrant réellement la politique de l'eau parmi d'autres.

L'objectif final du présent guide est d'atteindre cette double intégration des politiques dans le concept du développement durable au niveau de ses différentes composantes économiques (industrielles et agricoles), sociales (urbaines et rurales) et environnementales.

Les travaux de février et mars 2002 ont permis de mettre en lumière les principaux facteurs entrant en ligne de compte ainsi que les critères de réussite ou d'échec. La prise en considération, le plus tôt possible de ces différents points devrait donner aux gestionnaires la possibilité de surmonter bien des difficultés.

III. PROCESSUS D'ACTION POUR UNE GESTION INTEGREE

III. 1. Approche physique

III. 1. 1. Il est indispensable au départ de **bien identifier et analyser la nature du problème**, dans toutes ses dimensions spatio-temporelles (insuffisance de la ressource, érosion, pollution, modification des écosystèmes, inondations, etc.), car c'est de là que viennent les principales réactions au sein du groupe social. Il faut bien garder à l'esprit que la perception de tous ces éléments, à l'origine des réactions, est fortement évolutive et dépend de différents facteurs physiques, géographiques et humains, ces derniers se modifiant plus rapidement et plus constamment.

Par le passé, l'eau a très souvent été le premier instrument de l'aménagement du territoire. On cherche plutôt maintenant à aménager le territoire, en particulier les modes d'occupation des sols, en tenant compte de l'eau (flux d'eau et de pollution) c'est à dire en assurant la sécurité et en préservant la ressource. Un bon exemple de cette évolution est constitué par la mise en place des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.).

III. 1. 2. **La dimension territoriale est un élément clé du processus.** Il s'agit de déterminer le territoire sur lequel se pose le problème, puis celui sur lequel il faudra agir après s'être concerté. Il faut, en particulier, bien discerner ce qui peut s'appeler le territoire d'action (là où est mis en œuvre l'aménagement) et le territoire de réflexion et de cohérence (lieu d'échange et de rencontre où se discute l'utilisation et la préservation de la ressource ainsi que la garantie de la sécurité et où se structure la cohésion entre les habitants.)

Ces territoires peuvent ne pas être identiques (p. ex. on agit sur l'amont pour éviter à l'aval d'être inondé). Leur distinction se fait alors en fonction de critères variés, en particulier physiques et économiques. Ils ne s'inscrivent donc pas nécessairement dans les limites administratives habituelles. Il faut ajouter à cela que des contradictions et donc des conflits potentiels existent entre les différents types de territoires. On est alors amené à rechercher les interactions entre les divers ensembles territoriaux.

constitués ou non. La détermination d'un territoire cible constitue le premier élément de l'approche de la gestion intégrée.

III. 2. Approche sociale

L'opinion, ou « perception du problème par le corps social », se définit comme étant la somme des éléments témoins de l'appréciation et des attentes des populations locales. **C'est une composante dynamique de l'approche gestionnaire** de l'ensemble eau / territoires.

Le facteur temps joue, en effet, un rôle essentiel dans la prise en compte par les populations de la dégradation de l'environnement et du lien éventuel entre cette altération et les actions humaines. L'histoire, la nature des problèmes, l'accroissement des connaissances et l'apport d'éléments exogènes provoquent des évolutions conduisant au changement des pensées individuelles et collectives et donnent la possibilité de promouvoir la nécessaire association de la gestions de l'eau et des territoires.

L'étude du passé montre bien que les questions liées à l'eau ne sont pas ressenties de la même manière selon les groupes d'acteurs, l'époque et divers autres facteurs qui leurs sont liés.

L'évolution de la perception des problèmes liés à l'eau (pénuries, pollutions, érosion, inondations) peut être rapide et très importante. Il faudra donc aborder le

problème suivant une approche temporelle logique en rapport avec les groupes d'acteurs concernés, tout en tenant compte des aléas, non-maîtrisables par définition.

L'évolution de la perception de la problématique peut se mesurer par une représentation cartésienne schématique dit « *d'utopie stratégique.*» et formée de 2 axes comportant chacun 3 échelons :

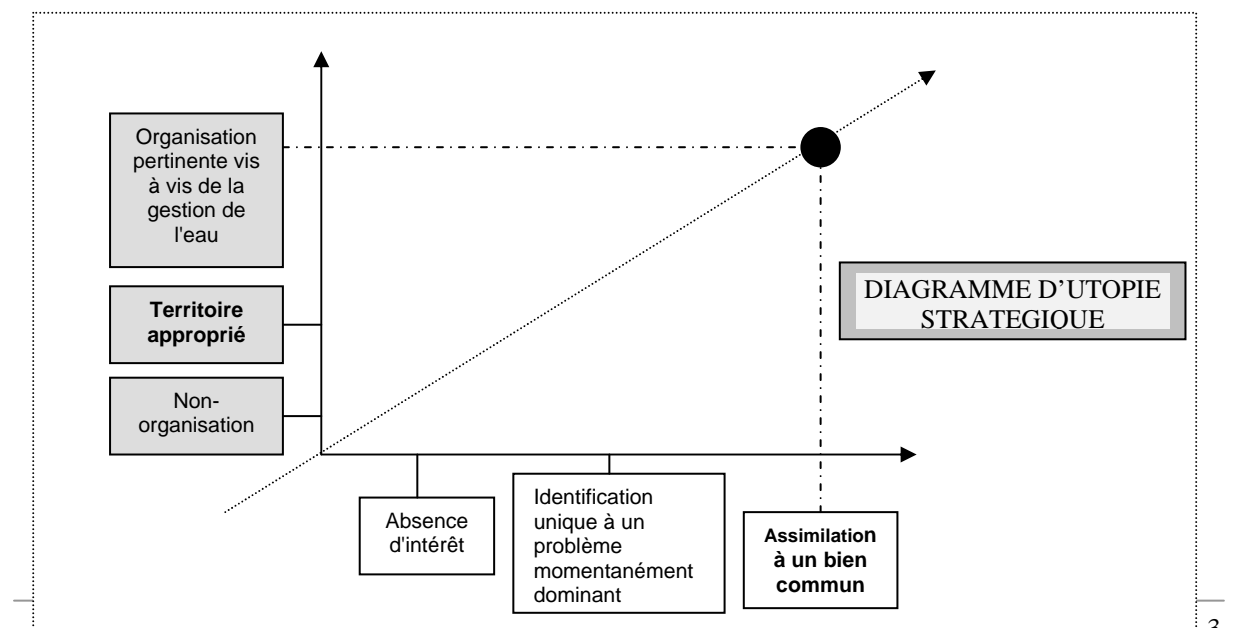
L'axe du questionnement lié à l'eau avec ses 3 stades successifs :

1. Absence d'intérêt,
2. Identification unique à un problème momentanément dominant (pénurie, pollution, inondation,...),
3. Assimilation à un bien commun qu'il convient de gérer en fonction de diverses contraintes.

L'axe de l'aménagement du territoire qui présente également 3 stades :

1. Non-organisation,
2. Territoire approprié par un ou plusieurs groupes agissant éventuellement de façon conflictuelle, ou rivale.
3. Organisation pertinente vis à vis de la gestion de l'eau, permettant à tous les acteurs de participer à la prise de décision.

La situation optimale est de se placer au troisième niveau de chaque axe :



L'approche, de plus en plus pragmatique, revêt maintenant une dimension politique en visant à harmoniser les points de vue des divers groupes de populations, qui sont ainsi progressivement amenées à s'accorder plutôt que de supporter l'imposition de règlements.

III. 3. Mise en œuvre collective

III. 3. 1. Action et concertation sont les deux facettes du **facteur humain** qui restent toujours l'élément fondamental et le moteur de l'action mais qui peut être aussi une source de blocages et de conflits.

La pratique de la concertation, dans une structure d'animation, apparaît maintenant comme un élément essentiel d'une nouvelle gouvernance car en transformant les populations en acteurs véritables, elle permet aux tensions de s'amenuiser. Les avis et opinions, d'abord divergents, finissent par s'orienter dans la même direction, grâce à l'impulsion d'un animateur. La personnalité de l'animateur qui devient progressivement médiateur joue ici un rôle fondamental. Ses qualités humaines de dévouement, désintéressement, indépendance, faculté d'écoute doivent être grandes et s'allier à de bonnes connaissances techniques.

L'animateur sert de relais intelligent entre les aspirations et attentes des populations locales et la phase d'action à proprement parler. Il doit ainsi amener progressivement la population à construire sa motivation selon la séquence :

- ◆ Information et écoute
- ◆ Consultation
- ◆ Concertation
- ◆ Décision

III. 3. 2. La construction collective de la motivation : à partir de l'instant où les intérêts strictement personnels sont dépassés et compensés par des composantes sociales (on entend par là le fait que l'individu ait intégré ses propres problèmes et attentes, dans une dimension sociale plus large), la coalition

des différentes « forces vives » sert d'élément déclencheur de l'action. A ce niveau, l'animateur a pour tâche d'orchestrer et canaliser les différentes prises de parti.

III. 4. Moyens et structures

III. 4. 1. La mise en œuvre, au moment voulu, de manière stable et continue **de moyens techniques, juridiques, institutionnels et financiers** est nécessaire pour lancer, maintenir et poursuivre les actions et travaux engagés. Toutes les disparités et les retards dans la disponibilité de ces moyens (en particulier les financements discontinus ou les contradictions liées aux limites administratives territoriales) sont de graves sources de difficultés.

III. 4. 2. La mise en place d'une structure d'action locale efficace est toujours indispensable : tous les témoignages recueillis confirment que l'action menée ne peut avoir d'impact effectif sans des relais efficaces d'action au niveau local.

Son premier objectif est d'établir une synergie entre les questions liées à l'eau et celles ressortant de l'aménagement du territoire.

Il peut en résulter une certaine lourdeur ; Cette structure doit donc toujours faire preuve d'une grande souplesse pour s'adapter à la gestion de situations souvent variées et changeantes.

III. 5. Réalisation dans le cadre du développement durable

Le cadre prospectif d'une gestion intégrée est le concept de développement durable.

Même souffrant d'un certain flou¹, ce concept est maintenant au cœur des préoccupations environnementales. **Il doit guider et encadrer les aménageurs et**

¹ La Commission mondiale de l'environnement et du développement (Commission Brundtland) a défini le développement durable comme « [...] un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »

gestionnaires qui s'attacheront à trouver des solutions permettant de gérer au mieux les situations futures (telles qu'on peut aujourd'hui raisonnablement les imaginer) tout en améliorant les situations difficiles existantes. Un bon exemple est celui des plans de prévention des risques

d'inondations (P.P.R.I.) : ils permettent de préserver les champs d'expansion des inondations, empêchent l'urbanisation des zones inondables et améliorent, en parallèle, la protection des zones bâties existantes.

EN RESUME, LA REUSSITE D'UNE OPERATION DE GESTION INTEGREE DE L'EAU ET DES TERRITOIRES RURAUX TIENT, POUR UNE PART IMPORTANTE, DANS LES 4 POINTS SUIVANTS :

- 1** Bien définir la nature du problème à traiter pour l'identifier à un territoire ou un groupe de territoires donc à une population avec laquelle il faudra se concerter et à un ensemble d'acteurs à animer et informer.
- 2** Au fil de la concertation, améliorer la perception du problème pour faire évoluer les esprits et provoquer la prise de conscience. Garder en tête que les plus grandes difficultés proviennent des antagonismes entre les personnes ou les groupes. Bien choisir un animateur ayant les qualités requises pour les surmonter car rien ne peut se faire sans la détermination des hommes.
- 3** Dans le cadre du territoire qui a été défini, faire en sorte que l'action soit soutenue par les appuis institutionnels, techniques, juridiques et financiers les mieux adaptés.
- 4** Les délimitations territoriales traditionnelles restant difficiles à modifier, s'assurer (en vérifiant la cohérence des procédures) que les autorités administratives correspondantes s'adaptent, au cas par cas, à chaque problème. Cette adaptation peut notamment passer par la voie contractuelle.

ON JUGERA DU NIVEAU DE REUSSITE ATTEINT EN FONCTION DE CRITERES DE SUIVI PREDETERMINES :

- A. Par le degré d'atteinte des objectifs techniques, socio-économiques et sociétaux visés,
- B. Selon qu'il y a eu existence ou non d'une synergie réelle entre les questions de territoire et d'eau et en évaluant le degré de convergence obtenu (ce qui n'est pas forcément aisé),
- C. En voyant comment l'action a permis d'obtenir, par la concertation le consensus nécessaire,
- D. En évaluant le degré de contribution de l'action au développement durable.

IV. CONCLUSION

Il s'agit de réunir dans une logique appropriée les problématiques de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'eau.

On gardera constamment à l'esprit que, même si les procédures techniques, juridiques et financières restent des conditions incontournables du succès, **ce sont les hommes qui sont le moteur de l'action et il leur faut souvent du temps pour se convaincre, réfléchir puis agir.**

Experts, ingénieurs, aménageurs, économistes, doivent collaborer avec les autorités administratives pour mettre en œuvre une "gouvernance" associant étroitement les populations dans une approche moderne de cette synergie eau/territoire.

A tous les stades il est nécessaire de se souvenir que pour parvenir aux objectifs visés il faut mobiliser les personnes et convaincre l'opinion publique. L'une des difficultés de cette entreprise est de réduire la distance entre les politiques territoriales globales de l'eau et les problèmes locaux directement perçus par les intéressés. Les territoires en question

ne sont pas les mêmes, les intérêts en jeu peuvent être complètement divergents et le travail d'information puis de concertation peut devenir difficile. L'existence d'une structure d'animation suffisamment stable et bien acceptée se révèle alors indispensable. Il faut insister sur le rôle-clé de la formation, de l'information et de l'éducation à l'attention des décideurs, des populations et des usagers.

On restera également conscient que, face à des problèmes sociaux, économiques, scientifiques et techniques ainsi que juridiques qui deviennent chaque jours plus complexes, les besoins en informations et en recherches restent immenses. Il demeure indispensable de savoir comment ils sont abordés et éventuellement résolus non seulement au niveau français, mais aussi européen et international.

Groupe commun animé par Jean Dunglas
*Académie de l'eau –
Académie d'Agriculture de France
novembre 2003.*