

Le contrat de rivière : outil territorialisé de la politique de l'eau

Objectifs :

Les contrats de rivière contribuent à promouvoir les principes de la loi sur l'eau de 1992 - gestion équilibrée de la ressource visant à assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, la protection et le développement de la ressource en eau. Issus d'une large concertation, ils visent à organiser une gestion collective, durable et équilibrée du patrimoine « eau et milieux aquatiques » sur un territoire donné.

Procédure et intervention de l'Etat :

La formalisation d'un contrat s'échelonne sur plusieurs années marquée par des étapes formalisées. La phase d'émergence du contrat avec la réalisation d'une étude d'opportunité [de l'idée à la candidature] dure en moyenne 2 ans (1 à 5 ans) à laquelle s'ajoute une phase d'élaboration [de la candidature à la signature] d'une durée moyenne de 4 ans (2 à 9 ans). Il faudra compter ensuite 6 ans pour réaliser peu ou prou les objectifs du contrat (de 5 à 10 ans). Les raisons de cette durée sont inhérentes à la nature de la démarche (concertation et travaux) et à la pluralité des acteurs qui la mettent en œuvre (collectivités et tissus socio-économique).

Démarche labellisée par le comité de bassin, la procédure est cadrée, du dépôt de dossier préalable à la signature du contrat, par la circulaire du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable du 30 janvier 2004 et la délibération du comité de bassin du 2 juillet 2004 en ce qui concerne le bassin Rhône-Méditerranée. Une délibération similaire au niveau du bassin Loire-Bretagne devrait prochainement être prise.

La démarche est plus souple que pour un SAGE, le contrat n'ayant pas de portée réglementaire, même s'il contribue lui aussi de part ses objectifs à la mise en œuvre d'une gestion équilibrée de la ressource par la définition d'objectifs partagés et d'un programme opérationnel. L'articulation entre SAGE et contrats de rivière a d'ailleurs connu des évolutions de doctrine depuis 1992. Initialement voulue comme la concrétisation opérationnelle des orientations d'un SAGE, la démarche contractuelle est aujourd'hui souvent mise en œuvre comme précurseur d'un SAGE, voire, sur certains territoires où l'absence d'enjeux d'usage le justifie, comme un outil parfaitement autonome. Le contrat est donc avant tout un **label délivré à un programme d'actions exemplaires, qui assure la mise en œuvre cohérente d'opérations accompagnées par divers partenaires.**

Les services de l'Etat (DIREN, services départementaux en charge de la gestion de l'eau) accompagnent la démarche en amont avant même la formalisation par les collectivités locales du dossier préalable. Ils veillent en particulier à ce que **les objectifs du contrat soient en parfaite cohérence avec les préconisations du SDAGE et la politique de l'eau ainsi qu'avec le plan de gestion prévu par la directive cadre sur l'eau en cours de préparation.** L'atteinte du bon état écologique doit guider l'ensemble de la démarche. La composition du comité de rivière est arrêtée par le préfet. Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'Etat accompagne financièrement le contrat en phase d'exécution au niveau du volet B2, études et travaux permettant la protection des lieux habités contre les crues. Issue d'une procédure déconcentrée, le préfet du département cordonne les avis des

différents services de l'Etat avant de transmettre le dossier pour demande d'agrément au comité de bassin. Au niveau du bassin, l'analyse du dossier est effectuée par le secrétariat technique SDAGE/DCE composé de la DIREN de bassin et de l'agence de l'eau qui a la charge, en liaison avec les DIREN régionales et les délégations régionales de l'agence de l'eau de préparer la proposition d'agrément. Dans le cadre de démarches inter-départementales, les préfets de Département peuvent désigner un **préfet coordonnateur, en charge de l'animation de la procédure**.

Mise en œuvre d'un contrat

La mise en œuvre d'un contrat suppose une prise de conscience concernant la nécessité d'une gestion cohérente des milieux aquatiques sur un bassin versant ou une unité hydrographique donnée (rivière, vallée inondable, lacs, baie, sous bassins) en tenant compte de la multiplicité des usages et des acteurs en présence ; et une motivation de quelques élus du bassin, qui s'approprient le projet

Elle s'appuie sur deux principes fondateurs :

- ❑ la mise en place d'une concertation entre l'ensemble des élus, les partenaires financiers, et tous les acteurs locaux, favorisant le dialogue et un travail collectif autour d'objectifs définis et arrêtés en commun.
- ❑ la mise en œuvre d'un programme d'actions concerté et cohérent pour atteindre un certain nombre d'objectifs définis dans le contrat et partagés par l'ensemble des partenaires.

La concertation doit permettre de mettre en relation de multiples acteurs (ou leurs représentants) : **acteurs locaux** (élus locaux, usagers, riverains, associations et organisations socioprofessionnelles) et **partenaires institutionnels et financiers** (administrations, établissements publics, collectivités territoriales, chambres consulaires, privés). En sus de la participation de l'Etat, l'Agence de l'eau, et en fonction de leur politique d'intervention, les conseils généraux et régionaux, peuvent être amenés à accompagner le contrat.

Elle est menée de façon plus ou moins formalisée, a minima au sein d'une organisation institutionnelle et permanente, définie par arrêté préfectoral : **le comité de rivière**, lui-même relayé au quotidien par une **structure porteuse** du contrat et son **équipe technique**. **Le comité de rivière peut instaurer des commissions géographiques ou thématiques** selon l'importance du territoire ou de ses problématiques, sur un modèle de fonctionnement comparable aux SAGE. Le comité pilote l'élaboration du contrat, en définit les objectifs et en valide le programme d'actions. Après signature, le Comité suit son exécution a minima lors d'un compte rendu annuel. La structure porteuse constitue l'exécutif du comité, elle met en œuvre les opérations relevant de sa compétence et assure la coordination et le suivi du contrat. Les modes d'organisation d'un contrat à l'autre sont éminemment variables.

Les champs d'intervention

Si la génération 1980 des contrats de rivière était fortement orientée « amélioration de la qualité de l'eau », dans le droit fil de leurs ancêtres, : les opérations « rivières propres » lancées en 1974, les contrats de deuxième génération apparus après la loi sur l'eau de 1992 marquent un virage avec des **ambitions désormais clairement inscrites dans une gestion globale, équilibrée et solidaire de la ressource**. Les objectifs fondateurs des contrats s'élargissent désormais au delà du souci initial d'amélioration de la **qualité des eaux** (volet A), on voit apparaître des objectifs de **restauration écologique et de valorisation paysagère ou touristique** (volet B1), des objectifs d'**amélioration de la dynamique fluviale et de protection contre les inondations** (volet B2) et pour les démarches encore plus récentes l'apparition d'objectifs relatifs à la **gestion de la ressource en eau** (volet B3). La problématique qualité évolue elle-même pour dépasser la seule question de l'assainissement collectif et intégrer les problématiques d'**assainissement autonome et de pollutions diffuses** (agricole et industrielle), **de gestion des eaux pluviales** avec une meilleure prise

en compte des ressources en eaux souterraines, des zones humides et des milieux aquatiques remarquables. La mise en œuvre d'opération de **sensibilisation** et d'information du grand public et des organisations socioprofessionnelles prend également de l'ampleur au delà du fonctionnement même de la structure porteuse (volet C), avec également sur ce volet des réflexions sur l'observation de l'environnement et le suivi du contrat avec l'établissement d'un état de référence et l'évaluation de la procédure en phase finale permettant d'envisager la suite d'un premier contrat.

De la diversité des territoires, de leurs enjeux et de leur organisation découle une pluralité des contrats, qui au delà de leur hétérogénéité, constituent tous une traduction opérationnelle d'objectifs définis en concertation dans un programme d'aménagement et de gestion privilégiant les méthodes douces et valorisant la diversité écologique des rivières et leur attractivité touristique. En cela, ils constituent bien un outil de mise en œuvre des principes de la loi sur l'eau.

Outil de définition et d'application d'une politique de développement durable dans le domaine de l'eau, le contrat de rivière a vocation à intégrer les contraintes et perspectives des autres politiques d'aménagement [urbanisme, transport, industrie, agriculture, tourisme, ...] et à favoriser l'intégration de ses propres objectifs dans ces dernières. **L'intégration des objectifs de gestion de l'eau sur le périmètre du contrat de rivière, dans d'autres types de démarches passe par une sensibilisation des acteurs locaux.**

Les clefs de réussite

La capacité du **comité de rivière à jouer son rôle de pôle d'échange, de concertation et d'animation est essentielle**. Il importe qu'il puisse débattre et faire partager ses réflexions à tous les acteurs concernés par la gestion de l'eau et qu'il soit un interlocuteur légitime des décideurs impliqués dans le développement du territoire, sans confusion des compétences respectives.

La qualité du diagnostic initial et de **la qualification des enjeux** est une condition essentielle de réussite. Il convient de bien formaliser des **objectifs évaluables, donc quantifiés, partagés** par l'ensemble des acteurs et de mettre en place un suivi régulier d'indicateurs (tableaux de bord). Il importe en effet que ces actions puissent démontrer leur efficacité et être **réajustées lors des débats du comité de rivière**. Cette clarification des objectifs et des résultats, qui s'inscrit d'ailleurs dans la logique d'évaluation des politiques publiques, est le **facteur d'une communication facilitée**.

Le contrat de rivière n'est pas une boîte à outil miracle. Au terme du diagnostic, les enjeux et objectifs relevant d'un programme d'actions devront être identifiés. Ceux qui relèvent d'autres démarches (SAGE pour les aspects plus réglementaires ou en cas de conflits d'usage, Plan de prévention de risque, Politiques agricoles, schéma d'urbanisme, ...) devront être mis en œuvre dans les cadres adaptés, l'expérience ayant en effet démontré que **si le comité de rivière peut être le lieu de tous les débats, le contrat ne peut être le cadre de tous les programmes**.

La démarche s'inscrit dans la durée, comme cela a été évoqué en première partie. Cette durée est nécessaire à la concertation parce qu'il faut parfois du temps pour arriver à un consensus des partenaires qui défendent des intérêts divergents. Cela peut sembler être une faiblesse de cet outil, mais l'expérience a montré que la précipitation d'un des partenaires peut être source de blocage ou incompréhensions.

La multiplicité des critères d'intervention des partenaires et des collectivités locales concernées met en évidence la nécessité d'un **accompagnement rapproché de la structure porteuse** de la part des principaux partenaires. L'enjeu n'est rien de moins que d'assurer une coordination propre à générer une **mobilisation optimisée des crédits publics pour les actions du contrat** (synergie entre partenaires, rapidité de décision et d'engagement,...). Cet accompagnement passe par des réunions régulières avec l'ensemble des partenaires.