

Têtes de bassin
et régions
aval

GUIDE DE RECOMMANDATIONS

pour une meilleure
gestion de l'eau
entre les régions
de têtes de bassin
et d'aval

un mariage
d'amour
ou de
raison ?

GESTION DE L'EAU

Guide

de recommandations pour une meilleure gestion de l'eau entre les régions de têtes de bassin et d'aval.

Les relations entre les régions de têtes de bassin et d'aval se font généralement aux dépens des premières qui subissent les décisions d'aménagement des plaines : par exemple, le soutien d'étiage ou la protection contre les crues ont généralement une incidence sur le développement touristique lié à l'eau des zones d'amont, les politiques de reforestation interfèrent avec la préservation des zones humides, etc.

L'Office International de l'Eau et la Junta de Extremadura (Espagne) ont ainsi proposé à l'Union Européenne, dans le cadre du programme INTERREG IIC, de réaliser un guide de recommandations pour améliorer la gestion de l'eau dans les régions de la diagonale continentale (Limousin, Auvergne, Midi-Pyrénées, toutes les régions d'Espagne et du Portugal). Son but est d'améliorer les relations entre les régions d'amont et d'aval et de faciliter la mise en cohérence des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire dans une logique de développement durable de ces régions.

La méthodologie du projet mise en oeuvre a été délibérément une approche "bottom-up" pour faire remonter les préoccupations et les idées des acteurs du terrain, afin d'élaborer des recommandations utiles.

Présentation du projet	1
Sommaire	2
Synthèse du projet	4
Extremadura	5
Diagnostic	6
Recommandations	7
Síntesis del proyecto	8
Extremadura	9
Diagnóstico	10
Recomendaciones	11
Project	12
Extremadura	13
Diagnosis	14
Recommendations	15
Méthodologie d'élaboration du guide de recommandations	16
Diagnostic sur la relation «Têtes de bassin/aval»	19
Caractéristiques des régions "têtes de bassin"	19
Caractéristiques des régions "aval"	19
Caractéristiques des relations "têtes de bassin/aval"	19
Constat : une interdépendance des activités	21
1 - Le partage de la ressource en eau entre têtes de bassin et aval	21
2 - La qualité de l'eau	23
3 - La prévention des risques d'inondation	25
4 - Unité de la rivière	27
5 - Interférences entre les économies différentes	29
6 - Emergence de conflits entre les têtes de bassin et l'aval	31
7 - Une absence de relation et de solidarité entre les acteurs	33
Quelques recommandations pour améliorer la relation "têtes de bassin / aval"	35
Avertissement	35
R1 : Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes	37
R2 : Améliorer et adapter les structures et les outils existants	39
R3 : Former, informer, communiquer	41

R4 : Améliorer et développer de nouvelles formes de concertation	43
R5 : Inventer de nouveaux principes de financements «solidaires»	45
R6 : Mettre en place de procédures d'évaluation (des actions et des coûts)	47
R7 : Repenser les choix politiques dans une logique de développement durable	49
Les recommandations : perception des acteurs locaux	50
Comment optimiser les usages ?	50
Comment réguler les conflits ?	50
Comment renforcer les atouts ?	51
Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises / acceptées) ?	51
Bibliographie	52
Références	53
Synthèse du guide de recommandations de l'Extremadura	54
Introduction	54
Méthodologie	54
Résultats	55
Recommandations	56
Diffusion du guide	57
Metodología	58
Resultados	59
Recomendaciones	60
Difusión de la guía	61
Mise en œuvre d'une recommandation	
Un «Label Eau» pour les territoires têtes de bassin	63
Contexte	63
L'objectif du label	63
L'étude de faisabilité	63
La mise en oeuvre	63

Le guide porté par la région du Limousin et l'Office International de l'Eau a pour objectif de proposer une réflexion sur les relations entre les régions de «Tête de bassins» et d'«aval». S'appuyant sur les perceptions des acteurs locaux, il s'est déroulé en trois étapes :

La réalisation d'un diagnostic sur les relations «têtes de bassin / aval»

A partir d'une analyse bibliographique, de rencontres et d'échanges sur le terrain puis dans le cadre d'un séminaire de réflexion avec une quinzaine d'acteurs de l'eau ayant des intérêts différents selon leurs origines géographiques (territoires d'amont ou d'aval).

Ont ainsi été mises en évidence les interactions entre les usages des territoires, les différentes perceptions des uns envers les autres, ainsi que les initiatives innovantes menées dans les régions du Massif Central et d'Extremadura. Les interactions entre les têtes de bassin et l'aval peuvent être regroupées en trois grandes familles :

- une interdépendance d'amont vers l'aval et vice-versa pour le partage de la ressource
- un atout pour le développement des territoires traversés par un cours d'eau avec les notions de liens physiques, humains, d'unité de la rivière...
- des contraintes et des devoirs avec des interférences entre groupes culturels et économies, l'expression de conflits, l'absence de relations entre ces territoires.

L'élaboration de Recommandations

Pour une meilleure gestion de l'eau conciliant le développement des régions «têtes de bassin» et celui des régions aval.

Consignées dans un guide, elles ont plusieurs objectifs :

- organiser une gestion globale de l'eau qui concilie les différents intérêts,
- construire une démarche innovante pour la régulation des conflits d'usages qui prenne en compte la gestion de l'eau dans les politiques sectorielles et mette en cohérence les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire.

A partir du diagnostic sur les relations entre les «têtes de bassin et l'aval», trois types de questionnements ont permis de faire émerger les recommandations : Comment optimiser le partage de la ressource ? Comment renforcer les atouts ? Comment transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés ?

Nous les avons classé en sept familles :

- R1 : Améliorer la connaissance
- R2 : Adapter les structures et les outils existants
- R3 : Former, informer, communiquer
- R4 : Développer la concertation, la médiation
- R5 : Créer de nouveaux principes de financement «solidaires»
- R6 : Evaluer les actions et les programmes
- R7 : Repenser les choix politiques dans une logique de développement durable

La diffusion du Guide de Recommandations

Le séminaire «diagonale continentale» destiné à réunir les acteurs de la gestion de l'eau (représentants des collectivités territoriales, des administrations, des organismes de bassin, des scientifiques...), a pour but de mettre au débat le projet de guide de recommandations.

Un site Internet (<http://www.oieau.fr/amont-aval/>) a été créé à cet effet ayant pour vocation d'informer les acteurs de l'eau de cette initiative, puis d'offrir la possibilité de consulter le guide de recommandations enrichi par les débats du séminaire du 24 septembre.

Le guide de la région d'Extremadura se veut d'être un outil d'orientation avec pour ambition la gestion intégrée de la ressource en eau. Il constitue une sorte de schéma directeur de la gestion des eaux adapté au territoire de l'Extremadura destiné aux gestionnaires publics, aux gestionnaires d'ouvrages hydrauliques publics et privés, et aux usagers de l'eau.

Méthodologie d'élaboration

Le guide recommandations pour une meilleure gestion de l'eau en Extremadura a été réalisé à partir d'un état de la ressource en eau. Un diagnostic a été réalisé et validé avec les principaux acteurs de l'eau et des documents de planification existants (plan national hydrologique, plan hydrologique du Guadiana et du Tage, le livre blanc de l'eau d'Espagne, le schéma d'aménagement à vocation piscicole de la région d'Extremadura...).

La région d'Extremadura est traversée par le Tage et le Guadiana ce qui lui confère les caractéristiques d'une région d'aval au regard des régions de Castille – la Mancha et de Madrid et d'une région d'amont par rapport au Portugal.

Les objectifs du guide de recommandations

Les recommandations consignées dans le guide, dont l'ambition est de donner quelques pistes d'actions pour promouvoir une gestion globale et intégrée des ressources hydriques, répondent à 7 grands objectifs :

- Conférer à l'eau une dimension territoriale en tant qu'élément structurant de l'aménagement du territoire
- Concevoir les milieux aquatiques comme écosystème de vie
- Garantir la satisfaction des différentes demandes en terme de qualité et de quantité
- Réduire la contamination des ressources hydriques
- Garantir un développement adéquat des écosystèmes aquatiques
- Favoriser la participation consensuelle de tous les acteurs impliqués dans la gestion et l'utilisation de l'eau
- Favoriser l'éducation autour du thème de l'eau.

Les recommandations

Les recommandations élaborées par la région d'Extremadura sont des orientations pour améliorer la protection des ressources hydriques dans une logique de développement durable :

- Garantir le fonctionnement écologique des rivières et zones humides associées
- Protéger les eaux souterraines, en tant qu'élément stratégique pour la satisfaction des usages locaux,
- Protéger les zones humides en les prenant systématiquement en considération dans toutes les actions de gestion, de planification hydraulique et d'aménagement du territoire,
- Améliorer la gestion quantitative et qualitative des demandes en eau de manière à satisfaire tous les usages (urbains, agricoles, industriels, hydroélectriques et récréatifs), en particulier par la réduction des pertes d'eau,
- Minimiser la production de rejets polluants pour maintenir la qualité naturelle des ressources en eau en utilisant des moyens préventifs de réduction à la source ainsi que des techniques d'épuration efficaces. Assurer un suivi rigoureux de la qualité des milieux récepteurs,
- Réduire l'impact des situations de stress hydrique - inondations et sécheresses – par délimitation cartographique des zones inondables et la définition des activités compatibles, par la mise en œuvre d'un système d'alerte, et par une gestion des sols appropriée,
- Garantir l'adéquation entre les usages récréatifs et les milieux aquatiques,
- Promouvoir la gestion participative en améliorant la coordination entre les différents acteurs de l'eau.

Dans ce projet, on entend par «têtes de bassin» les zones à forte pluviométrie donnant naissance à de nombreuses rivières. Elles sont décrites comme des zones de relief, de chevelus de cours d'eau de bonne qualité, préservés de la pollution mais artificialisés avec la présence de barrages, de microcentrales, du drainage des prairies humides, etc. Ce sont des zones en déprise économique et humaine avec un fort potentiel de développement économique lié à l'eau.

Les régions d'aval sont les régions traversées par les cours d'eau prenant naissance dans le Massif Central. Zones de plaines avec des cours d'eau à gros débits, elles sont cependant confrontées à des difficultés d'alimentation en eau en période d'étiage. Par ailleurs, leur fort développement économique a engendré des perturbations sur le milieu par la pollution induite ainsi que par l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols. Elles sont le lieu du pouvoir et de la richesse.

Une ressource à partager

1. Le Partage de la ressource : insuffisance de quantité d'eau pour l'aval

Les relations «têtes de bassin/aval» sont caractérisées par une interdépendance des territoires de «têtes de bassin» et d'«aval» pour le partage de la ressource, la prévention des inondations, la gestion écologique de la rivière et enfin le développement économique de ces territoires. Certaines pratiques réalisées dans les têtes de bassin réduisent la disponibilité en eau pour l'aval (occupation du sol, etc...) mais également les demandes en eau de l'aval ne prennent pas en compte les besoins et les problématiques dans les têtes de bassin.

2. La Qualité de l'eau : une dégradation progressive de la qualité des cours d'eau d'amont vers l'aval !

La qualité des eaux dans les régions de l'aval s'améliore progressivement grâce aux programmes mis en œuvre et financés depuis une quinzaine d'années.

Aujourd'hui la qualité de l'eau et des milieux dans les têtes de bassin se dégrade lentement. Des efforts doivent être maintenus et renforcés sur les ruisseaux et cours d'eau de ces territoires, pour transmettre une eau de qualité vers l'aval bien qu'ils soient perçus comme un frein au développement économique..

Des atouts

3. La Prévention des risques : La lutte contre les inondations passe par une nouvelle gestion de l'espace qui intègre la dimension eau

L'amont et l'aval sont étroitement liés pour la prévention des risques d'inondation : les territoires têtes de bassin peuvent, grâce à la gestion des sols et des cours d'eau, ralentir le débit des rivières en période de crues et en retenir une partie ; l'aval doit repenser son développement urbain hors zone d'expansion des crues pour ne pas augmenter le risque d'inondation. L'impact des aménagements, quelque soient leurs implantations géographiques, n'est pas étudié à l'échelle du bassin versant.

4. L'Unité de la ressource

L'unité de la rivière, autrefois effective (moins d'obstacle à la circulation des poissons migrateurs, voie de communication, axe de développement économique...) ne correspond plus à une réalité. Le sentiment d'appartenance à un «bassin versant», et de solidarité disparaît bien que quelques initiatives tentent de renforcer, et de reconstruire cette unité : le tourisme fluvial sur le Lot, ou encore la restauration de la circulation des poissons migrateurs sur la Loire et ses affluents.

Des contraintes

5. Les Interférences entre économies et cultures différentes

Les acteurs des têtes de bassin et de l'aval ont des logiques économiques et culturelles différentes. La méconnaissance mutuelle aboutit à une incompréhension des contraintes et des devoirs des uns et des autres, les uns envers les autres. Les intérêts des acteurs des têtes de bassin et de l'aval sont légitimes mais des ententes sont nécessaires pour assurer le développement harmonieux de l'ensemble du bassin versant.

6. Emergence de conflits entre les têtes de bassin et l'aval

Les relations entre les têtes de bassin et l'aval sont ressenties comme négatives («...l'amont gêne l'aval, l'aval exploite l'amont...», entend-on) du fait de la méconnaissance mutuelle et l'incompréhension entre les acteurs. Les logiques différentes entre têtes de bassin, les contraintes et des devoirs qui en découlent font émerger des conflits entre ses territoires qui résultent plus des craintes de l'influence d'acteurs extérieurs sur le développement local.

7. Une absence de relation et de solidarité entre les acteurs

La relation «tête de bassin / aval» n'existe pas réellement en France en terme d'organisation de l'administration (pas de police de l'eau interbassin), des réglementations (indépendance des législations), de la solidarité financière ou encore de la mise en commun des connaissances. On assiste ainsi à la mise en œuvre d'actions contradictoires, sur un même bassin versant, par des acteurs aux intérêts concurrents.

AVERTISSEMENT : Les propositions de recommandations traduisent les préoccupations et les idées des acteurs locaux ; c'est pourquoi nous n'avons négligé aucune idée : des grands principes, aux petits projets (mais ils ont néanmoins leur importance dans le cadre de la gestion de l'eau).

Quelques pistes de réflexion :

Comment optimiser le partage de la ressource ?

- Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes qui influencent la disponibilité de la ressource en eau...
- Améliorer la connaissance et l'évaluation des programmes sur les têtes de bassin avec le développement de réseaux de mesures et de bases de données à l'échelle du bassin versant
- Améliorer la concertation entre les acteurs d'amont et d'aval, informer, faire appel à des médiateurs...
- Mutualiser les compétences
- Adapter les structures existantes afin d'avoir une police de l'eau à l'échelle du bassin versant...
- Inventer une nouvelle forme de solidarité financière «têtes de bassin / aval»
- Former pour faire accepter les responsabilités de chacun...
- Repenser les choix politiques dans une logique de développement durable

Comment renforcer les atouts ?

- Favoriser le débat, la concertation, la co-gestion sur des thèmes fédérateurs
- Favoriser l'émergence de projets communs aux régions têtes de bassin et d'aval
- Faire évoluer les mentalités et développer une identité du bassin
- Inventer de nouveaux principes de financement solidaires...

Comment transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés ?

- Favoriser la connaissance mutuelle, faire reconnaître à tous les usagers leurs droits et leurs obligations
- Améliorer la connaissance à l'échelle du bassin versant et la renforcer dans les têtes de bassin. Renforcer l'évaluation des actions à l'échelle du bassin versant...
- Améliorer la concertation, la représentativité de tous les intérêts dans les instances de décision pour reconnaître leur légitimité. Faciliter les conditions d'émergence des débats. Faire valider régulièrement les procédures de décisions...
- Adapter les structures existantes avec par exemple une organisation interbassin pour la police de l'eau ou la coordination à l'échelle du bassin des structures existantes...
- Penser les aménagements à l'échelle du bassin versant (autorisations, études d'impacts...) : Rendre obligatoires les échanges «tête de bassin / aval» dans le cadre des projets de développement économique ayant un effet sur le risque d'inondation ...
- Créer des instances de régulation des conflits (audience publique par ex.), développer la médiation
- Créer de nouveaux outils favorisant la mise en synergie des différentes cultures et économies
- Former, informer, développer des projets communs à l'échelle du bassin versant, liés à l'eau et à la découverte des cultures et des économies différentes, communiquer. Faire reconnaître l'entité tête de bassin et son intérêt pour l'aval
- Evaluer l'impact sur l'ensemble du bassin versant de tout projet ponctuel
- Evaluer les coûts économiques, sociaux et écologiques des moyens de lutte contre les inondations (gestion de l'espace ou ouvrages hydrauliques nouveaux ?)...
- Inventer de nouveaux principes de financement solidaires pour la gestion des espaces têtes de bassin concourant à la lutte contre les inondations de l'aval...
- Aider, encourager le développement durable des régions «Têtes de bassin» compatible avec les contraintes des régions d'aval
- S'inspirer des principes du droit international, fédérer les communautés d'intérêts, appliquer les principes internationaux...

La realización de un diagnóstico sobre las relaciones entre "cabeceras de cuenca - aguas abajo"

partiendo de un análisis bibliográfico de encuentros e intercambios in situ y de un seminario de reflexión al que participaron unos quince actores del sector del agua reunidos por intereses distintos según los orígenes geográficos respectivos (territorios aguas arriba o aguas abajo).

Se destacaron las interacciones entre los usos de los territorios, la percepción que unos y otros tienen de la situación y las iniciativas innovadoras llevadas a cabo en las regiones del Massif Central y de Extremadura. Las interacciones entre las cabeceras de cuenca y las regiones aguas abajo se pueden agrupar en tres grandes familias:

- una interdependencia de aguas arriba y aguas abajo y viceversa para el reparto del recurso
- una ventaja para el desarrollo de los territorios por los que cruza un curso de agua con los aspectos de vínculos físicos, humanos, unidad del río...
- obligaciones y deberes con interferencias entre grupos culturales y economías, expresión de conflictos, falta de relaciones entre estos territorios.

La elaboración de Recomendaciones

para mejorar la gestión del agua, en las que se concilien el desarrollo de las regiones "cabecera de cuenca" y el de las regiones situadas aguas abajo.

Figuran en una guía y cubren varios objetivos:

- organizar un sistema de gestión global del agua que concilie los intereses respectivos,
- construir un sistema innovador para la regulación de los conflictos de usos que tenga en cuenta la gestión del agua en las políticas sectoriales y que dé coherencia a las políticas del agua y de la ordenación del territorio.

A partir del diagnóstico sobre las relaciones entre las "cabeceras de cuenca y aguas abajo", se plantearon tres tipos de cuestionamientos de los que surgieron las recomendaciones: ¿Cómo optimar la distribución del recurso? ¿Cómo reforzar las ventajas? ¿Cómo transformar las obligaciones sufridas en deberes entendidos y aceptados?

Las hemos clasificado en siete familias :

R1 : Mejorar el conocimiento

R2 : Adaptar las estructuras y las herramientas existentes

R3 : Formar, informar, comunicar

R4 : Desarrollar la concertación, la mediación

R5 : Crear nuevos principios de financiación "solidarios"

R6 : Evaluar las acciones y los programas

R7 : Replantearse las decisiones políticas dentro de una lógica de desarrollo sostenible

La difusión de la Guía de Recomendaciones

El seminario "Diagonal Continental" que pretende reunir a los actores de la gestión del agua (representantes de mancomunidades territoriales, administraciones, organismos de las cuencas, científicos...) tiene por objeto someter a debate el proyecto de guía de recomendaciones.

Se ha creado una página WEB (<http://www.oieau.fr/amont-aval/>) para informar a los actores del agua sobre esta iniciativa y para ofrecer la posibilidad de consultar la guía de recomendaciones enriquecida por los debates del seminario celebrado el 24 de septiembre.

La guía de la región de Extremadura pretende ser una herramienta de orientación con el objeto conseguir una gestión integrada de los recursos de agua. Se trata de unas directrices de la gestión de las aguas adaptadas al territorio de Extremadura y destinadas a la administración pública, a los administradores de obras hidráulicas públicos y privados y a los usuarios del agua.

Metodología de elaboración

La guía de recomendaciones para una mejor gestión del Agua en Extremadura se ha llevado a cabo a partir de un trabajo sobre el estado de la cuestión del Agua. Se ha hecho y aprobado un diagnóstico con los principales actores del sector del agua y utilizando los documentos de planificación existentes (plan nacional hidrológico, plan hidrológico del Guadiana y del Tajo, libro blanco del agua de España, esquema de ordenación con carácter piscícola de la región de Extremadura...).

Por la región de Extremadura cruzan el Tajo y el Guadiana, lo que le confiere las características de una región de aguas abajo con respecto a las comunidades de Castilla la Mancha y Madrid y de una región de aguas arriba con respecto a Portugal.

Los objetivos de la guía de recomendaciones

Las recomendaciones recogidas en esta guía, que pretenden dar algunas pistas de actuación para promover la gestión global e integrada de los recursos hídricos, responden a 7 grandes objetivos :

- Otorgar al agua la dimensión territorial que le es inherente como elemento estructurante en la ordenación del territorio
- Concebir los medios acuáticos como ecosistemas de vida
- Garantizar la satisfacción de las distintas demandas en términos de calidad y cantidad
- Minimizar la contaminación de los recursos hídricos
- Garantizar un adecuado disfrute de los ecosistemas acuáticos
- Propiciar la participación consensuada de todos los actores implicados en la gestión y el uso del agua
- Fomentar la educación en torno al agua

Las recomendaciones

Las recomendaciones elaboradas por la región de Extremadura son orientaciones para mejorar la protección de los recursos hídricos dentro de un planteamiento de desarrollo duradero :

- Garantizar el funcionamiento ecológico de los ríos y de las zonas húmedas asociadas
- Proteger las aguas subterráneas por ser elemento estratégico para satisfacer los usos locales
- Proteger las zonas húmedas tomándolas sistemáticamente en cuenta en todas las acciones de gestión, planificación hidráulica y ordenación del territorio.
- Mejorar la gestión cuantitativa y cualitativa de las demandas de agua para satisfacer todos los usos (urbanos, agrícolas, industriales, hidroeléctricos y recreativos), en especial mediante la reducción de pérdidas de agua
- Minimizar la producción de residuos contaminantes para mantener la calidad natural de los recursos de agua, utilizando medios preventivos de reducción en el origen así como técnicas de depuración eficaces. Garantizar el seguimiento riguroso de la calidad de los entornos receptores,
- Reducir el impacto de las situaciones de estrés hídrico - inundaciones y sequías - mediante la delimitación cartográfica de las zonas inundables y la definición de las actividades compatibles, poniendo a punto un sistema de alerta y con una gestión de suelos adecuada,
- Garantizar la adecuación entre los usos recreativos y los medios acuáticos,
- Promover la gestión participativa mejorando la coordinación entre los actores en materia de agua.

En este proyecto, cuando decimos "cabecera de cuenca" nos referimos a las zonas de pluviometría fuerte que dan nacimiento a varios ríos. Se describen como zonas de relieve, de cursos de agua con abundantes ramificaciones de buena calidad, preservados de la contaminación pero artificializados por la existencia de presas, microcentrales, drenajes de praderas húmedas, etc. Son zonas en situación económica y humana menguante y con un fuerte potencial de desarrollo económico ligado al agua.

Las regiones ubicadas aguas abajo son regiones por las que cruzan cursos de agua que nacen en el Massif Central. Zonas de llanos con cursos de agua de alto caudal pero que, sin embargo, se ven expuestas a dificultades de alimentación de agua en periodos de estiaje. Por otra parte, al desarrollarse mucho económicamente, se han producido perturbaciones en el entorno debido a la contaminación inducida y a la urbanización e impermeabilización de los suelos. En ellas se ubican el poder y la riqueza.

1. La distribución del recurso : insuficiencia de la cantidad de agua para zonas situadas aguas abajo

Las relaciones entre las "cabeceras de cuenca - aguas abajo" se caracterizan por una interdependencia entre los territorios de "cabecera de cuenca" y los de "aguas abajo" en cuanto a la distribución del recurso, prevención de inundaciones, gestión ecológica del río y por fin, desarrollo económico de estos territorios. Algunas prácticas realizadas en las "cabeceras de cuenca" reducen la disponibilidad del agua para las zonas "aguas abajo" (ocupación de suelos, etc.) pero la demanda de agua de las zonas "aguas abajo" no toma tampoco en cuenta las necesidades ni las problemáticas de las zonas "cabeceras de cuenca".

2. La Calidad del agua : degradación progresiva de la calidad de los cursos de agua desde aguas arriba hacia aguas abajo.

La calidad de las aguas en las regiones aguas abajo mejora progresivamente gracias a los programas instaurados y financiados desde hace unos quince años.

Actualmente, la calidad del agua y de los entornos en las cabeceras de cuenca se va degradando lentamente. Se han de mantener y reforzar los esfuerzos en estos riachuelos y cursos de agua de estos territorios para transmitir agua de calidad hacia las zonas aguas abajo aunque sean percibidos como un freno al desarrollo económico.

3. La Prevención de riesgos : La lucha contra las inundaciones requiere una nueva gestión del espacio que integre la dimensión del agua

Los territorios aguas arriba y aguas abajo están estrechamente vinculados en la prevención de los riesgos de inundaciones: las zonas de cabecera de cuenca pueden, gracias a la gestión de los suelos y de los cursos de agua, ralentizar el caudal de los ríos en periodos de crecidas y retener una parte; las zonas de aguas abajo han de replantearse el desarrollo urbano fuera de las zonas de expansión de las crecidas para no aumentar el riesgo de inundaciones. El impacto de las ordenaciones, cualquiera que sean sus implantaciones geográficas, no está estudiado según la escala de la cuenca vertiente.

4. La unidad del recurso

La unidad del río, que antes era efectiva (menos obstáculos para que circularan los peces migradores, vía de comunicación, eje de desarrollo económico...) ya no corresponde a la realidad. Ese sentimiento de pertenecer a una "cuenca vertiente" y la solidaridad están desapareciendo aunque haya algunas iniciativas que intenten reforzar y reconstruir esa unidad: el turismo fluvial en el Lot, la reinstauración de la circulación de peces migradores en el Loira y sus afluentes.

5. Las interferencias entre economías y culturas diferentes

Los actores de las cabeceras de cuenca y los de aguas abajo tienen planteamientos económicos y culturales distintos. La falta de conocimiento mutuo lleva a una incomprensión de las obligaciones y deberes de unos y otros, de unos hacia otros. Los intereses de los actores de las cabeceras de cuenca y los de aquellos que actúan en las regiones aguas abajo son legítimos pero se necesita llegar a acuerdos que garanticen el desarrollo armonioso de la cuenca vertiente en su conjunto.

6. Emergencia de conflictos entre las cabeceras de cuenca y las zonas situadas aguas abajo

Las relaciones entre las cabeceras de cuenca y las zonas situadas aguas abajo aparecen como algo negativo (lo que se oye decir: "los que están aguas arriba molestan a los de aguas abajo, los de aguas abajo explotan a los de aguas arriba...") por el desconocimiento mutuo y la incomprensión entre los actores. Al ser distintos los planteamientos entre las cabeceras de cuenca, las obligaciones y los deberes que se desprenden, surgen conflictos entre los territorios provocados más bien por los miedos de la influencia de los actores exteriores en el desarrollo local.

7. Falta de relación y de solidaridad entre los actores

La relación entre "cabecera de cuenca - aguas abajo" no existe realmente en Francia en términos de organización de la administración (no hay policía del agua situada entre las cuencas), de reglamentaciones (independencia de las legislaciones), de solidaridad financiera o de puesta en común de conocimientos. Vemos que actores con intereses competidores llevan a cabo acciones contradictorias en la misma cuenca vertiente.

ADVERTENCIA : Las propuestas de recomendación traducen las preocupaciones y las ideas de los actores locales; por ello, no hemos dejado de lado ninguna idea, ya que van de los grandes principios a los pequeños proyectos (teniendo todas su importancia en el marco de la gestión del agua).

Algunas pistas de reflexión :

¿Cómo optimar la distribución del recurso?

- Mejorar el conocimiento y entender los fenómenos que influyen sobre la disponibilidad del recurso del agua...
- Mejorar el conocimiento y la evaluación de los programas en cabeceras de cuenca mediante el desarrollo de redes de medidas y de bases de datos a escala de la cuenca vertiente.
- Mejorar la concertación entre actores aguas arriba y aguas abajo, informar, buscar la ayuda de mediadores...
- Mutualizar las competencias
- Adaptar las estructuras existentes con el fin de tener una policía del agua a escala de la cuenca vertiente...
- Inventar una nueva forma de solidaridad financiera "cabeceras de cuenca - zonas de aguas abajo"
- Formar a la gente para que cada cual acepte sus responsabilidades...
- Replantear las decisiones políticas dentro de una lógica de desarrollo sostenible

¿Cómo reforzar las ventajas?

- Fomentar el debate, la concertación, la cogestión en torno a temas federadores
- Fomentar la emergencia de proyectos comunes entre las regiones de cabecera de cuenca y las de aguas abajo
- Trabajar para que vaya cambiando la mentalidad y desarrollar una identidad de cuenca
- Inventar nuevos principios de financiación solidaria...

¿Cómo transformar las obligaciones sufridas en deberes entendidos y aceptados?

- Favorecer el conocimiento mutuo, que todos los usuarios reconozcan sus derechos y obligaciones
- Mejorar el conocimiento a escala de la cuenca vertiente y reforzarlo en las cabeceras de cuenca. Reforzar la evaluación de las acciones a escala de la cuenca vertiente...
- Mejorar la concertación, la representatividad de todos los intereses en todas las instancias de decisión para reconocer su legitimidad. Facilitar las condiciones de surgimiento de debates. Hacer validar con regularidad los procedimientos de toma de decisiones...
- Adaptar las estructuras existentes con una organización intercuenca, por ejemplo, para la policía del agua o la coordinación a escala de la cuenca de las estructuras existentes...
- Plantear las ordenaciones a escala de la cuenca vertiente (autorizaciones, estudios de impactos...): Hacer obligatorios los intercambios entre "cabecera de cuenca y zona aguas abajo" dentro del marco de los proyectos de desarrollo económico que tengan efecto sobre el riesgo de inundaciones...
- Crear instancias de regulación de conflictos (audiencias públicas, por ej.), desarrollar la mediación
- Crear nuevas herramientas que favorezcan la puesta en sinergia de las diferentes culturas y economías
- Formar, informar, desarrollar proyectos comunes a escala de la cuenca vertiente, relacionadas con el agua y con el descubrimiento de las culturas y economías distintas, comunicar. Hacer que se reconozca la entidad de cabecera de cuenca y el interés que esto puede representar para las zonas de aguas abajo.
- Evaluar el impacto que puede acarrear cualquier proyecto puntual en la cuenca vertiente
- Evaluar los costes económicos, sociales y ecológicos de los medios de lucha contra las inundaciones (¿gestión del espacio u obras hidráulicas nuevas?)...
- Inventar nuevos principios de financiación solidarios para la gestión de los espacios de cabecera de cuenca, que confluyan en la lucha contra las inundaciones de las zonas aguas abajo...
- Ayudar, fomentar el desarrollo sostenible de las regiones "cabecera de cuenca" compatible con las necesidades de las regiones "aguas abajo"
- Inspirarse de los principios del derecho internacional, federar las comunidades de intereses, aplicar los principios internacionales...

The main purpose of the guideline edited by the "Limousin Region" and the "Office International de l'Eau" - taking into account the local key players' knowledge - is to reflect upon the head water basin and downstream relations.

The project took place in three steps :

A diagnosis was made of the "water basin / downstream" relations

starting off with a bibliographical analysis, encounters and discussions in the field, followed by a think-tank seminar involving a couple of dozen participants involved with water, but with different centres of interest, depending on their geographical origins, up or downstream. This highlighted the interactions between the way the territories were used, the different perception each one had of the other, as well as the innovative initiatives that had been launched in the regions of the Massif Central and Extremadura. The interactions between the head of water basin and the downstream areas can be grouped into 3 main families :

- An interdependence from the upstream towards the downstream and vice-versa for sharing the resource
- An advantage for the development of land crossed by a river, with the idea of physical, human and river-unifying links
- Obligations and duties with interference between cultural and economic groups, the expression of conflicts, the absence of relations between these territories.

The Drawing Up of Recommendations for improved water management

reconciling the development of the "head of water basin" regions with that of the downstream regions. Compiled into a guide, these have several objectives:

- To organise overall water management ; reconciling the interests of the various parties,
- To construct an innovative approach to settling the conflicting uses, taking into account water management in sector based policies and creating consistency between the water and country planning and development policies.

From the diagnosis of relations between the "head of the water basin and downstream", three types of questioning have brought forward recommendations : How can resource sharing be optimised ? How can the advantages be reinforced? How can the constraints suffered be turned into understood and accepted duties ?

We have classified them into 7 families :

- R1 : Improving understanding
- R2 : Adapting the existing structures and tools
- R3 : Training, informing, communicating
- R4 : Developing working together and mediation
- R5 : Creating new principles of 'solidarity' financing
- R6 : Evaluating actions and programmes
- R7 : Rethinking political choices in a sustainable development

Distribution of the Recommendations Guide

The "continental diagonal" seminar, designed to bring together those people involved in water management (representatives of local authorities, administrations, water basin organisations, scientists, etc.), aims to bring the recommendations guide into the discussions.

An Internet site (<http://www.oieau.fr/amont-aval/>) has been set up for this reason, with the objective of informing those people working with water about this initiative, and then offering the possibility to consult the recommendations guide, enriched by the debates of the seminar of the 24th September.

The guide to the Extremadura region is intended as a directional tool with, as its ambition, the integrated management of water resources. It constitutes a set of guidelines adapted for the Extremadura region and is aimed at the public authorities, departments and companies involved in public and private hydrology operations, and the water consumers themselves.

Compilation method

The recommendations guide for improved water management in Extremadura was drawn up from a water resource status report. A diagnosis was created and validated with the main participants in the water sector and the existing planning documents (national hydrology plan, Guadiana and Tage hydrology plan, the Spanish white paper on water resources, the improvement plans for fish farming in the Extremadura region, etc.).

The Extremadura area is crossed by the both the Tage and the Guadiana, giving it the characteristics of a downstream region with regard to the Castille - la Mancha and Madrid regions, and an upstream region in relation to Portugal.

Recommendation guide objectives

The aim of the recommendations contained in the guide is to offer several avenues of action that can be taken to promote the integrated global management of hydro resources, thus responding to 7 major objectives :

- Give water a regional dimension as one of the elements in regional improvement.
- Design aquatic environments as living ecosystems
- Guarantee satisfaction of various expectations in terms of quality and quantity.
- Reduce the contamination of hydro resources
- Guarantee appropriate development of aquatic ecosystems.
- Encourage the consensual participation of all parties involved in the management and use of water
- Encourage education around water based themes..

The recommendations

The directions taken by the recommendations drawn up by the Extremadura region are the improved protection of the hydro resources contained within a long term development logic :

- Guarantee the ecological operation of rivers and their associated wetlands.
- Protect underground water sources as a strategic element in satisfying local users,
- Protect the wetlands by automatically taking them into consideration in all management, hydrology or regional improvement operations,
- Improve quantitative and qualitative management of water requirements in such a way as to satisfy the needs of all types of usage (urban, agricultural, industrial, hydro-electric and recreational), especially by reducing the wastage of water,
- Minimise the manufacture of polluting waste products in order to maintain the natural quality of water resources by using preventive methods in reducing the source of pollution as well as efficient purification techniques. Ensure rigorous monitoring of quality of water,
- Reduce the impact of hydro related stress situations - flooding and drought- by the cartographic delimiting of zones prone to flooding and the definition of compatible activities by the implementation of warning system and appropriate land management,
- Guarantee the appropriateness between recreational usage and the aquatic environment,
- Encourage participation in management by improving the co-ordination between all of water protagonists.

In this project, by "heads of water basin", we mean heavy rainfall areas that give rise to numerous rivers. They are described as relief zones, latticed with high quality water courses, preserved from pollution, but artificialised by the presence of dams, micro-electrical stations, drainage from wet fields, etc. These are economically and population depressed areas with strong development potential linked to the water.

The downstream regions are the regions criss-crossed by the water courses born of the Massif Central. Flat areas with high throughput water courses, they are nevertheless confronted with water supply problems during the low water period. Incidentally, their strong economic development has led to disturbances in the environment linked to the pollution, and the impermeabilisation of the ground caused by urbanisation. They are areas of power and wealth.

1. Resource sharing : Inadequate quantity of water downstream

"Head of water basin / downstream" relations are characterised by the inter-dependence of the "head of water basin" and "downstream" territories for resource sharing, flood prevention, ecological river management and lastly the economic development of these territories. Certain practices carried out at the heads of water basin reduce the availability of water downstream (ground occupation, etc.) but the downstream water requirements do not take the head of water basin problems into account either.

2. Water quality : a progressive degradation in water course quality from upstream to downstream

The water quality in the downstream areas is progressively improving thanks to programmes that have been implemented and financed over the last fifteen years or so.

Nowadays, it is the quality of the water and environment at the heads of water basin that are slowly degrading. Efforts must be maintained and reinforced on the streams and water courses in these areas, in order to send good quality water downstream, even though this might be seen as hampering economic development.

3. Risk prevention : The campaign against flooding involves a new kind of space management, taking water into account

Upstream and downstream are strongly linked for the prevention of flooding risks: the head of water basin territories can, by using ground and water course management, slow down the output of the rivers at high water periods by keeping some back ; while downstream must rethink urban development outside the high water expansion areas in order not to increase flood risks. The impact of planning and development, irrespective of geographical location, has not been thought at the scale of water basin.

4. The resource unit

The river unit, once effective (less obstacles to the circulation migrating fish, a means of travelling, a path towards economic development, etc.) no longer corresponds with reality. The feeling of belonging to a "water basin territory", and of solidarity is disappearing, despite several initiatives that have attempted to reinforce or even reconstruct this unity: river tourism on the Lot, or even the restoring of the migrating fish passages on the Loire and its affluents.

5. Interference between different economic and cultural imperatives

The head of water basin and downstream local protagonists have different economic and cultural ideas. Their lack of mutual understanding has led to a total incomprehension of each others requirements and duties. The interests of both head of water basin and downstream local protagonists are legitimate, but understandings will have to be reached to ensure harmonious development of the entire water basin.

6. Emerging conflicts between head of water basin and downstream

Relations between the head of water basin and downstream are felt to be negative ("upstream hinders downstream, downstream exploits upstream.." we hear) due to mutual lack of understanding and incomprehension. The different logics between the heads of water basin, and the resulting constraints and duties are revealing conflicts between these areas, that are more a result of fears about the influence of outside local protagonists on local development.

7. A lack of relationship and solidarity among local protagonists

The "head of water basin/downstream" relation does not really exist in France in terms of administrative organisation (no inter-basin water policy), regulations (independence of legislations), financial solidarity or even pooling of knowledge. Thus we are participating in the implementation of contradictory actions, on the same water basin area, by local protagonists with conflicting interests.

WARNING : The proposals in the recommendations reflect the preoccupations and ideas of the local local protagonists; which is why we have not left any out: from great principles to little projects (which nevertheless have an important role within the framework of water management).

Some items of food for thought :

How can resource sharing be optimised ?

- Improve knowledge and understanding of the phenomena that influence the availability of a water resource, etc.
- Improve knowledge and programme assessment on the head of water basin with the development of a measurement system and databases on a water basin scale.
- Improve the dialogue between those parties involved both upstream and downstream, keep them up to date, call on the services of mediators, etc.
- Pool skill sectors
- Adapt existing structures in order to have water policy at the scale of water basin, etc.
- Create a new kind of "head of water basin <=> downstream" financial solidarity scheme.
- Train everyone to accept their responsibilities, etc.
- Rethink policy choices to encompass a long term development logic.

How can the advantages be reinforced ?

- Give priority to debate, dialogue, and co-management on federating themes
- Give priority to the emergence of communal projects in the head of water basin and downstream regions
- Encourage evolution in mental outlook and develop a water basin identity.
- Create new financial solidarity principles, etc.

How can the constraints suffered be turned into understood and accepted duties ?

- Encourage mutual understanding, and make all users aware of their rights and their obligations
- Improve knowledge on a water basin scale and reinforce it in the head of water basin. Reinforce the assessment of actions on a catchment area scale, etc.
- Improve the dialogue and the representation of all interested parties in the decision making process in order to acknowledge their legitimacy. Introduce conditions which will facilitate the emergence of debates. Regularly validate decision making procedures, etc.
- Adapt existing structures with, for example, an inter-water basin organisation on water policing, or co-ordination of existing structures on a water basin scale, etc.
- Think about planning development on a water basin scale (authorisations, impact studies, etc.) : Make "head of water basin / downstream" exchanges mandatory within the framework of economic developments having an effect on the risk of flooding, etc.
- Create occasions for resolving disputes (public meetings for example.), develop the mediation process
- Create new tools to encourage synergy between the various cultures and economic spheres
- Train, keep informed and develop communal projects on a water basin scale linked to water and the discovery of different cultures and economies, discuss. Make people downstream aware of the relationship between them and those living at the head of water basin.
- Assess the impact of all occasional projects on all of the water basin.
- Assess the economic, social and ecological costs of the methods used to combat flooding (zone management or new hydrology operations?), etc.
- Create new solidarity financing principles for the management of heads of water basin zones working together in the battle against downstream flooding, etc...
- Help and encourage long term development of the "Heads of Water basin" regions, compatible with the constraints of the downstream regions .
- Draw inspiration from the principles of International law, federate common interests, apply international principles, etc.

L'objectif du guide de recommandations, à partir de l'analyse des relations entre les régions «productrices d'eau» et les régions «consommatrices d'eau», est de proposer des pistes de réflexion à destination des différents acteurs pour optimiser le partage de la ressource ainsi que ses modes de gestion entre les régions têtes de bassin et leurs régions d'aval.

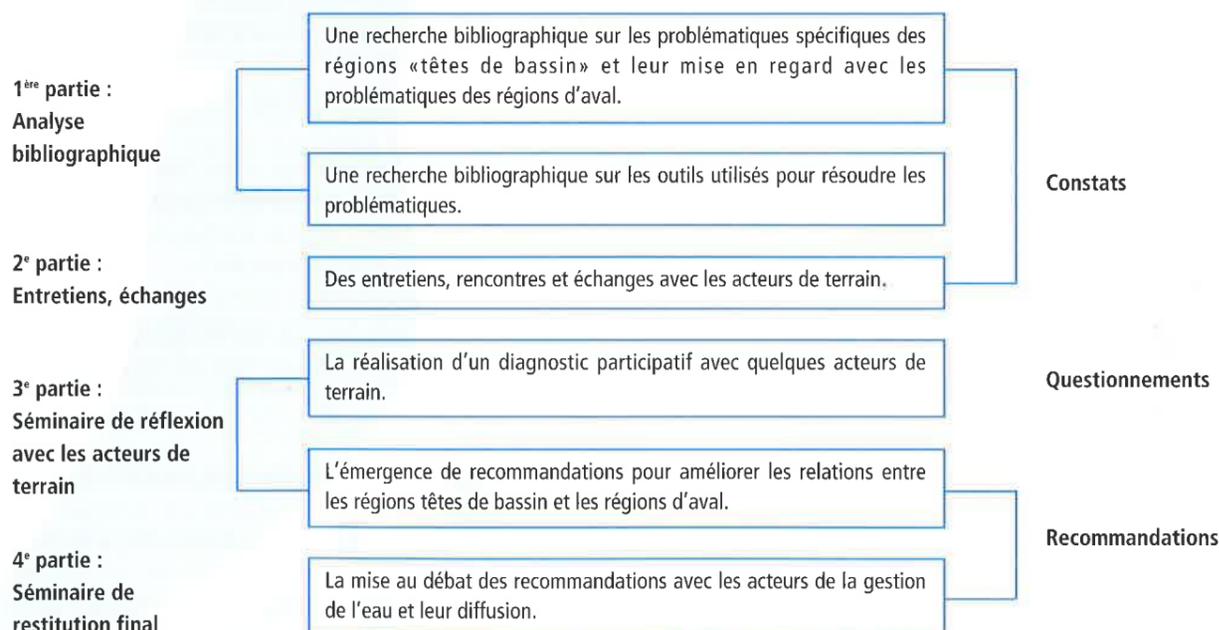
L'élaboration du guide par l'Office International de l'Eau comporte trois étapes :

Etape I. La réalisation d'un diagnostic sur les relations «têtes de bassin / aval»

Les interactions entre les usages des territoires, les différentes perceptions des uns envers les autres, ainsi que les initiatives innovantes menées dans les régions du Massif Central et d'Extremadura ont été mises en évidence à partir des sources d'informations suivantes :

- une analyse bibliographique des données permettant de mettre en évidence les conflits d'usages entre les régions amont et aval des bassins versants et leur mode de résolution sur la zone géographique du Massif central en liaison avec ses zones aval. Les documents analysés sont les articles de fond, les analyses, les études de cas, les expériences menées, les programmes d'actions, les outils utilisés pour l'amélioration des relations «amont /aval»,
- une étude des aspects institutionnels de la gestion de l'eau confiée au Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CIDCE) pour identifier les pratiques institutionnelles en vigueur, les blocages actuels et leurs causes et proposer des recommandations d'amélioration,
- des rencontres et d'échanges sur le terrain, l'organisation de réunions locales avec les différents acteurs locaux permettant de formaliser d'une part des diagnostics «participatifs» c'est à dire relevant du ressenti des gens et non de données scientifiques, et d'autre part des propositions pour améliorer la gestion de l'eau sur les territoires,
- un séminaire de réflexion avec une quinzaine d'acteurs de l'eau ayant des intérêts différents selon leurs origines géographiques (territoires d'amont ou d'aval). La technique utilisée a fait émerger la perception des acteurs dits des «têtes de bassin» et des «régions d'aval» d'une part sur la notion de têtes de bassin et d'aval, d'autre part sur les caractéristiques des relations «têtes de bassin / aval». Les problématiques ainsi mises en évidence ont débouché sur des propositions de recommandations, qui constituent la base de ce guide.

Approche stratégique : élaboration des recommandations



Les thèmes abordés ou mis en évidence par les acteurs locaux et les différentes sources d'information sont : l'eau comme facteur de production, l'eau comme facteur d'organisation du territoire, la gestion quantitative et qualitative de l'eau, les risques d'inondations et la mise en évidence des déséquilibres entre régions de têtes de bassin et d'aval.

Les interactions entre les têtes de bassin et l'aval, révélées par les différents diagnostics, peuvent être regroupées en trois grandes familles :

- Une interdépendance d'amont vers l'aval et vice-versa pour le partage de la ressource
- **Un atout** pour le développement des territoires traversés par un cours d'eau avec les notions de liens physiques, humains, d'unité de la rivière...
- **Des contraintes et des devoirs** avec des interférences entre groupes culturels et économies, l'expression de conflits, l'absence de relations entre ces territoires.

Le guide reprend une synthèse des interactions entre les régions têtes de bassin et les régions d'aval sous forme de 8 fiches :

1. Les Caractéristiques du Massif Central et des régions d'aval
2. Le Partage de la ressource
3. La Qualité de l'eau
4. Les Interférences (ou logiques) entre économies et cultures différentes
5. La Prévention des risques
6. L'Unité de la ressource (lien humain, physique)
7. L'Expression du conflit
8. L'Absence de relation (organisation, communication)

Etape II. L'élaboration de Recommandations pour une meilleure gestion de l'eau conciliant le développement des régions « têtes de bassin » et celui des régions d'aval.

A partir du diagnostic sur les relations entre les «têtes de bassin et l'aval», trois types de questionnements ont permis de faire émerger les recommandations : **Comment optimiser le partage de la ressource ? Comment renforcer les atouts ? Comment transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés ?**

Les recommandations sont regroupées en huit familles :

- R1 : Améliorer la connaissance
- R2 : Adapter les structures et les outils existants
- R3 : Former, informer, communiquer
- R4 : Développer la concertation, la médiation
- R5 : Créer de nouveaux principes de financement «solidaires»
- R6 : Evaluer les actions et les programmes
- R7 : Repenser les choix politiques dans une logique de développement durable

Le présent guide propose des fiches synthétiques pour chaque famille de recommandations, d'un point de vue «objectif» et «subjectif» (perception des acteurs locaux) et propose, lorsque cela est possible, un exemple illustrant un aspect des recommandations.

Les recommandations proposées dans le cadre de ce projet pour améliorer la gestion de l'eau entre les régions de «têtes de bassin» et d'aval n'ont pas la prétention d'être directement utilisables sur le terrain, mais elles ouvrent des pistes de recherches et de réflexions à l'intention des responsables de projets et des instances décisionnelles.

Etape III. La diffusion du Guide de Recommandations

• Un séminaire de présentation des recommandations

Un séminaire intitulé «Entre les têtes de bassin et les régions aval, un mariage d'amour ou de raison ?» s'est déroulé le 24 septembre 2001 à Limoges. L'objectif était de présenter les recommandations élaborées dans le cadre du projet et d'en débattre avec les participants, de faire se rencontrer les acteurs des têtes de bassin et des régions d'aval, d'initier la réflexion sur leurs relations.

Le séminaire a réuni une centaine de personnes impliquées dans la gestion ou l'utilisation de la ressource en eau, issues des régions des têtes de bassin (Limousin, Auvergne, Lot, Ardèche, Loire) et des régions d'aval (Bretagne, Rhône, Vaucluse, Centre, Charente, Loire-Atlantique), des collectivités territoriales, des administrations, des organismes de bassin, des scientifiques...

• Un site Internet

Un site Internet (<http://www.oieau.fr/amont-aval/>) a été créé à cet effet ayant pour vocation d'informer les acteurs de l'eau de cette initiative, puis d'offrir la possibilité de consulter le guide de recommandations.



Perceptions d'acteurs

Caractéristiques de l'amont

• Des perceptions communes :

Zone de relief, de montagne constituée de petits cours d'eau (ou chevelus) de faible volume (ou débit) d'eau. Pluviométrie importante / Zones fragiles et riches en milieux remarquables (zones humides, tourbières, frayères) et de première catégorie piscicole (truites, saumons) / Beauté paysagère, développement des forêts, enrésinements, herbage.

Zones de déprises humaines, agricoles, enclavement, pauvreté, vieillissement de la population / Zones peu industrialisées, métiers traditionnels, faible productivité avec des potentialités touristiques / Activités économiques liées à l'eau : barrages et usines hydroélectriques

Image de la pureté et de la qualité de vie

• Spécificités vues par l'amont :

Zones préservées de la pollution

• Spécificités vues par l'aval :

Cours d'eau artificialisés (barrages, microcentrales, seuils, moulins...) / Pollution agricole diffuse, eutrophisation, drainage Activités économiques liées à l'eau de qualité (thermalisme, eaux minérales, élevage extensif, pêcheur etc.), de production d'énergie, autres (papeteries, mégisseries, pisciculture...)

Caractéristiques de l'aval

• Des perceptions communes :

Zone de plaine constituée de cours d'eau à gros débit, de nappes alluviales importantes, des usines hydroélectriques basées sur le débit / Zones à risque d'inondation liée à l'imperméabilisation des sols et à l'urbanisation / Zones de fortes pollutions (d'origine humaine, rejets, égouts, métaux lourds...) / Zones de communication, chevelu de routes.

Fortes densités de population, jeune et dynamique / Zones où se concentrent le pouvoir (et la richesse) économique et politique.

Activités économiques à fortes taxes professionnelles (agriculture industrielle, industries, nucléaire, etc.)

Conflits d'usages existants

• Spécificités vues par l'amont :

Modernité des équipements (eau potable, assainissement) / Faune piscicole de 2e catégorie / Eau de mauvaise qualité

• Spécificités vues par l'aval :

- Problématique de quantité d'eau et de soutien d'étiage

- Bonne qualité de la faune piscicole (migrateur...)

- Lieu de la connaissance, de la recherche et de la culture

Caractéristiques de la relation amont / aval

• Relation vue par l'amont

Le groupe représentant l'«amont» a mis en évidence 5 aspects de la relation amont / aval, qui reposent principalement sur une perception technique :

- Qualité de l'eau, problématique : La qualité de l'eau de l'amont influe sur la qualité de l'eau à l'aval

- Répartition de l'eau : l'amont et l'aval sont interdépendants pour la quantité d'eau

- Prévention des risques : Inter relation forte entre amont et aval / pour protéger l'aval des inondations, l'amont doit faire des efforts en terme d'occupation du sol, d'aménagement et d'entretien des cours d'eau

- Unité de la rivière : La rivière représente un lien humain et physique, et une unité écologique des sources à la mer

- Interférences entre économies et cultures différentes : L'amont est perçu comme un lieu de loisirs et des ressources écologiques, à préserver alors que l'aval est le siège du pouvoir et du développement d'activités et de ressources économiques

• Relation vue par l'aval

Le groupe représentant l'«aval» a une perception socio-économique et institutionnelle de la relation amont/aval :

- Expression du conflit

- Absence de relation

- Lien humain : La rivière est un axe de développement (tourisme fluvial, navigation) et de communication (poissons migrateurs) des sources à la mer

- Lien physique : La rivière est un tout indissociable : ne pas distinguer ni opposer «amont» et «aval». Réfléchir en terme de thématiques communes

- Logique différente : Difficulté de perception et de compréhension des réalités et contraintes entre les acteurs amont et aval

- Expression de la diversité : Inégalité de la répartition des ressources naturelles et économiques ainsi que des potentialités de développement / l'amont a besoin de soutien spécifique pour se développer en respectant l'aval

DIAGNOSTIC SUR LA RELATION «TÊTES DE BASSIN/AVAL»

Caractéristiques des régions «Têtes de bassin»

On entend par «têtes de bassin» les zones à forte pluviométrie donnant naissance à de nombreuses rivières.

La notion de «têtes de bassin» considérée dans l'étude concerne les territoires du Massif Central au sens de la loi Montagne. Il s'étend sur 5 régions (Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) et sur 18 départements dont 11 sont inclus en totalité (Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, Allier, Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Loire, Loire, Lot, Aveyron, Lozère) et une partie du Rhône, de l'Ardèche, du Tarn, du Tarn-et-Garonne, du Gard, de l'Hérault, de l'Aude).

Les territoires du Massif Central sont concernés par 3 bassins hydrographiques :

- le bassin Loire-Bretagne (50 % du territoire)

- le bassin Adour-Garonne (40 % du territoire)

- le bassin Rhône-Méditerranée-Corse (10 % du territoire).

Les têtes de bassin sont des territoires pauvres, en déprise humaine et économique ; leurs richesses sont leurs paysages et leurs milieux remarquables avec de fortes potentialités touristiques. Les caractéristiques divergent en fonction du point de vue de l'«amont» ou de l'«aval» pour les aspects liés à la pollution (zones préservées de la pollution / pollution agricole diffuse, eutrophisation, drainage) et aux aspects économiques (uniquement hydroélectricité du point de vue de l'amont / de nombreuses activités de qualité liées à l'eau vue par l'aval tel que le thermalisme, les eaux minérales, et la production d'énergie).

Caractéristiques des régions «Aval»

Les régions d'aval sont les régions hors Massif Central. Selon les acteurs réunis lors du séminaire de travail, elles sont le lieu du pouvoir, de la richesse, de la culture et de la connaissance. Les activités économiques génèrent de fortes taxes professionnelles en particulier l'agriculture industrielle, les industries et le nucléaire.

Côté écologique, l'aval dégrade les milieux (imperméabilisation des sols, pollution des eaux) et génère des conflits d'usages. Ce sont des territoires à risque d'inondation liés à l'urbanisation non raisonnée, générant de fortes pollutions d'origine humaine et industrielles.

Deux particularités caractérisent les territoires de l'aval :

La quantité d'eau et le soutien d'étiage

La remontée des poissons migrateurs.

Caractéristiques des relations «Têtes de bassin / Aval»

Deux types de perception :

Une dimension technique

Les relations «têtes de bassin/aval» sont caractérisées par une interdépendance des territoires de «têtes de bassin» et d'«aval» pour le partage et la gestion qualitative de la ressource, la prévention des inondations, la gestion écologique de la rivière et enfin le développement économique de ces territoires.

Une dimension socio-économique et institutionnelle

La relation «têtes de bassin /aval» est d'abord une source de conflit (toutes actions et activités sur l'amont affectent l'aval, et réciproquement), une absence de solidarité (réglementaire, financière et contractuelle), des logiques différentes (difficulté de perception et de compréhension des réalités et contraintes des uns et des autres) et l'expression de la diversité.

Diagnostic

Le diagnostic concernant les relations entre «têtes de bassin et aval», réalisé par les acteurs locaux a mis en évidence sept types d'interactions :

• Interdépendance des régions pour le partage de la ressource

• Interdépendance des régions pour la qualité de l'eau

• Interdépendance des régions pour la prévention des risques d'inondation

• Un atout pour le développement des territoires traversés

• Des interférences entre des économies différentes

• L'émergence de conflits entre les régions de têtes de bassin et d'aval

• Une absence de relation et de solidarité entre les acteurs

Pour chaque constat, plusieurs recommandations sont formulées ; elles renvoient aux fiches dans la seconde partie du document.



Quelques recommandations pour optimiser le partage de la ressource

■ R1/ Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes

Favoriser les études globales de quantification de la ressource disponible, Compléter les études sur la relation entre le développement de la forêt et la disponibilité en eau

■ R2/ Améliorer et adapter les structures existantes

Développer un service de la police de l'eau interbassin...

■ R5/ la concertation

Faire appel à des médiateurs neutres et compétents

■ R7/ Evaluer les actions et les programmes

Evaluer régulièrement les actions depuis leur conception jusqu'à leur réalisation

■ R8/ Repenser les choix politiques dans une logique de développement durable

- Définir des objectifs précis et réalistes de débits et les traduire en actions concrètes
- Modifier les pratiques pour réduire les besoins ou rechercher des ressources de substitution.
- Repenser la gestion de l'eau dans une logique de développement durable en adaptant la demande à «l'offre»...



Perception des acteurs

Diversité de la ressource en eau dans les têtes de bassin

La ressource en eau dans les régions têtes de bassin est caractérisée par :

«Source, petit cours d'eau, chevelu de ruisseaux, petite cascade, torrent, rapide, canyon, lac, ressource dispersée, château d'eau ... mais faible volume d'eau».

La modification de l'occupation du sol due à la déprise agricole dans les têtes de bassin depuis quelques années, a altéré la disponibilité de cette ressource.

Abondance de la ressource en eau dans les régions aval...

La ressource dans les régions aval est caractérisée d'une part en terme «physique» et d'autre par en terme de disponibilité saisonnière :

«grande rivière chaude, fleuve, gros débits, nappe alluviale abondante, nappe d'accompagnement, bief, canaux, artificialisation, bras mort,...

mais faible débit par rapport la demande pour satisfaire les usages comme l'irrigation, l'eau potable et le fonctionnement des centrales nucléaires...»

Quelques exemples de perception de l'interdépendance entre têtes de bassin et régions aval

«...les mauvais rendements des réseaux d'eau potable réduisent les quantités d'eau en aval,

... les besoins d'eau pour les activités économiques de l'aval (dont irrigation) nécessitent la création de retenues en amont,

... en drainant ses mouillères et en boisant ses herbages, l'amont assèche l'aval

... l'aval ayant dégradé ses nappes, prend les eaux de l'amont...»

CONSTAT : UNE INTERDÉPENDANCE DES ACTIVITÉS

1 - Le partage de la ressource en eau entre têtes de bassin et aval

Contexte : insuffisance de quantité d'eau pour l'aval

CAUSES :

Les pratiques dans les têtes de bassin réduisent la quantité d'eau disponible pour l'aval : mauvaise gestion de l'eau, par exemple les fuites au niveau des réseaux de distribution d'eau potable, mauvaise gestion de l'espace avec l'enrénement,...

Les pratiques des régions d'aval : demandes en eau trop élevées au regard de la disponibilité de la ressource,

Un manque de prise en compte de l'eau dans les décisions administratives : gestion des autorisations de prélèvement ou d'installations d'activités grosses consommatrices d'eau à l'échelle du département et non du bassin versant, ...

CONSEQUENCES :

• des aménagements lourds, de type barrage, dans les têtes de bassin avec des répercussions sur l'équilibre écologique des milieux, qui devraient être davantage pris en compte

• l'approvisionnement de la population de l'aval avec les sources des têtes de bassin

• une gestion raisonnée de l'espace dans les têtes de bassin - maintien d'une agriculture extensive basée sur l'exploitation de prairies, non drainage des zones humides, ...- très coûteuse en moyens humains et en temps et peu compatible avec les exigences économiques actuelles

Diagnostic

Une méconnaissance des phénomènes :

• peu de diagnostics complets pour évaluer la pression en terme de prélèvements sur une ressource donnée,

• Une méconnaissance du potentiel et de la disponibilité des ressources souterraines,

• Une méconnaissance de l'impact de certaines activités (boisement, drainage, etc.) sur la disponibilité de la ressource...

• Une gestion à court terme de la ressource : le risque d'épuisement des ressources à moyen et à long terme est peu ou pas pris en compte dans les décisions et les autorisations de prélèvement au titre de la police de l'eau,

• Un manque de concertation entre acteurs des têtes de bassin et de l'aval et un manque de reconnaissance de la légitimité des intérêts de tous les utilisateurs et usagers.

Quelques questions et pistes de réflexion...

• Comment évaluer les besoins en eau de l'amont et de l'aval et leur compatibilité avec la ressource disponible ?

• Comment répartir l'eau entre les têtes de bassin et l'aval d'une part, entre les usages d'autre part ?

• Quels usages privilégier et à partir de quels critères (économique, social, patrimonial, environnemental,...) ?



Quelques recommandations pour optimiser le partage de la ressource

■ R1/ Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes

- Développer le réseau de mesures sur le chevelu
- Créer des bases de données et diffuser l'information

■ R2/ Améliorer et adapter les structures et outils existants

- Mutualiser les compétences, développer l'intercommunalité
- Améliorer la gestion des ouvrages hydrauliques et des étangs

■ R4/ Former, informer

- Faire accepter la responsabilité de chacun

■ R6/ Inventer de nouveaux principes de financement «solidaires»

- Prendre en compte les spécificités locales
- Inventer une nouvelle forme de solidarité financière «têtes de bassin/ aval»
- Financer d'avantage l'animation des territoires...
- Financer la non intervention...

■ R7/ Evaluer les actions et les programmes

- Développer des outils simples et fiables d'évaluation de l'évolution de la qualité des eaux et des programmes



Perception des acteurs

Des appréciations divergentes sur la qualité de l'eau dans les têtes de bassin

La perception de la qualité des eaux dans les têtes de bassin est très positive pour les habitants de ces territoires. Au contraire, « l'aval » rappelle l'existence de pollution agricole diffuse, d'eutrophisation et de drainage sur ces territoires.

Une mauvaise qualité des eaux dans les territoires d'aval

De fortes pollutions domestiques, industriels (métaux lourds), agricoles dégradent non seulement l'eau mais également le milieu.

Qualité de l'eau : problématique

«... un approvisionnement en eau de qualité à l'aval induit une préservation de la ressource en amont,
... les grandes retenues d'eau dégradent la qualité de l'eau,
... les efforts faits par l'amont ne sont pas pris en compte par l'aval».

Contexte : une dégradation progressive de la qualité des cours d'eau de l'amont vers l'aval

CONSTAT

Dans le Massif Central, la qualité des cours d'eau est très bonne à bonne mais avec une tendance à la dégradation.

Dans les régions aval, la qualité mauvaise depuis de nombreuses années tend toutefois vers une amélioration. Elle est passable dans l'Allier à l'aval de Clermont-Ferrand, dans la Loire à l'aval de Saint-Etienne, dans le Rhône et le Saône, dans le Lot et dans la Garonne.

Les programmes et actions ont porté depuis 15 ans sur la résorption des gros points noirs de pollution qui ont ainsi permis d'améliorer globalement la qualité des eaux (elle passe de médiocre à passable). Les efforts doivent porter dans les prochaines années sur les programmes de préservation de la qualité des eaux des têtes de bassin

CONSÉQUENCES

- La préservation de la qualité des eaux est un frein au développement économique des têtes de bassin
- Les sources des têtes de bassin sont parfois utilisées par les régions aval pour approvisionner en eau leurs populations lorsque leurs propres ressources ne permettent plus de garantir une eau de qualité satisfaisante.
- Les usages et fonctions de l'eau sont limités à l'amont à cause des grandes retenues (réalisées pour l'aval) qui dégradent la qualité des eaux

Diagnostic

La qualité des eaux dans les régions de l'aval s'améliore progressivement grâce aux programmes mis en œuvre et financés depuis une quinzaine d'années.

La qualité de l'eau et des milieux dans les têtes de bassin se dégrade lentement. Des efforts doivent être maintenus et renforcés sur les ruisseaux et cours d'eau de ces territoires, pour transmettre une eau de qualité vers l'aval bien qu'ils soient perçus comme un frein au développement économique.

Une méconnaissance de la qualité du chevelu de ruisseaux : le réseau de suivi actuel de la qualité des eaux ne permet pas de connaître de manière objective l'état du chevelu de ruisseaux et son évolution,

Les moyens financiers et humains des collectivités des têtes de bassin sont insuffisants et ne leur permettent pas de supporter le coût de la protection de la ressource.



Quelques recommandations pour transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés

■ R1/ Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes

- Connaître les relations entre les pratiques et la lutte contre les inondations
- Réaliser des bases de données et des observatoires

■ R2/ Améliorer et/ou adapter les outils existants

- Penser les aménagements dans un contexte global (autorisations, étude d'impact) à l'échelle du bassin versant
- Inclure les têtes de bassin dans les Projets d'Intérêt Général relatifs aux inondations
- Créer des services interbassin (eau et aménagement)
- Fédérer les communautés d'intérêts communs et conventionner

■ R3/ Former, informer, communiquer

- Former les collectivités et les professionnels sur l'impact des aménagements urbains sur l'hydraulique et les risques d'inondation

■ R4/ Améliorer la concertation «têtes de bassin / aval»

■ R5/ Inventer de nouveaux principes de financement «solidaires»

- Financer la gestion de l'espace dans les têtes de bassin comme moyen de prévention des inondations
- Instaurer une solidarité financière (directe) de l'aval vers l'amont
- Définir des modalités de financement pour l'entretien du chevelu

■ R6/ Evaluer les actions et les programmes

- Evaluer les coûts économiques, sociaux et écologiques des moyens de lutte préventive contre les inondations au regard du coût des dommages évités



Perception des acteurs

Pas d'inondation dans les têtes de bassin mais des aménagements pour le bénéfice de l'aval

Les têtes de bassin faiblement développées (peu d'urbanisation dans les zones inondables), et possédant de nombreuses zones humides sont peu sujettes aux phénomènes d'inondation.

De nombreux aménagements sont réalisés sur les territoires des têtes de bassin pour limiter les inondations des régions d'aval : «l'aval préfère laisser les têtes de bassin mettre en œuvre les mesures préventives et de protection avec la construction de barrages écrêteurs de crues, le maintien des champs d'expansion des crues».

Une gestion de territoire par l'aval qui aggrave les inondations

L'aval craint les inondations mais ne prend pas les mesures nécessaires pour les éviter ou réduire leurs conséquences (construction en zones inondables, augmentation importante des surfaces imperméables sans création de bassins d'orage...).

CONSTAT : UNE INTERDÉPENDANCE DES ACTIVITÉS

3 - La prévention des risques d'inondation

Contexte : Interdépendance entre têtes de bassin et régions d'aval pour la gestion des inondations

CONSTAT

La prévention des risques se fait à plusieurs niveaux :

- la gestion de l'espace dans les têtes de bassin, avec notamment la préservation des zones d'expansion de crues et l'entretien du chevelu de ruisseaux
- la mise en place de barrages écrêteurs de crues dans les têtes de bassin
- la limitation de l'imperméabilisation des sols à l'aval
- une gestion coordonnée et concertée des vannages des ouvrages hydrauliques
- le développement des atlas de zones inondables et des Plans de Prévention des Risques d'Inondation
- la mise en œuvre d'un suivi efficace des débits et des niveaux d'eau
- la mise en œuvre de systèmes fiables pour prévenir la population en cas d'alerte

Les problèmes d'inondation s'accroissent d'amont en aval (phénomène de cumul et d'amplification), en particulier le non-entretien du chevelu de ruisseaux.

L'aval craint les inondations mais ne prend pas les mesures suffisantes pour les éviter ou réduire leurs conséquences (construction en zones inondables, augmentation importante des surfaces imperméables sans création de bassins d'orage).

CONSÉQUENCES

- L'aval impose aux têtes de bassin la mise en œuvre de mesures de protection : construction de barrages écrêteurs de crues, maintien des champs d'expansion des crues.
- Les barrages écrêteurs de crues, installés dans les têtes de bassin, entraînent des modifications du milieu, souvent négatives, à leur proximité immédiate (dégradation de la qualité des eaux, obstacles à la migration des poissons). L'impact de ces aménagements sur la vie biologique et la qualité des cours d'eau n'est pas suffisamment pris en compte par les acteurs de l'aval.
- L'aménagement de l'espace dans les têtes de bassins influe très largement sur les risques et l'ampleur des inondations à l'aval en réduisant ou amplifiant le risque. Lorsque les zones d'expansion de crues ne sont plus connectées au réseau hydrographique superficiel (drainage des zones humides, rectification du lit du cours d'eau ayant entraîné un surcreusement) ou ont été aménagées (boisement par exemple), elles ne peuvent plus jouer leur rôle tampon (stockage des eaux, étalement de l'onde de crue).

Diagnostic

Les têtes de bassin et l'aval sont étroitement liés pour la prévention des risques d'inondation : les territoires têtes de bassin peuvent, grâce à la gestion des sols et des cours d'eau, ralentir le débit des rivières en période de crues et en retenir une partie, l'aval doit repenser son développement urbain hors zone d'expansion des crues pour ne pas augmenter le risque d'inondation, l'impact des aménagements, quelque soit leur implantation géographique, n'est jamais étudié à l'échelle du bassin versant.

Quelques enseignements : La lutte contre les inondations passe par une nouvelle gestion de l'espace qui intègre la dimension eau

Une gestion efficace des risques d'inondation implique une réelle solidarité de bassin amont/aval. Les aménagements doivent être pensés dans leur contexte global (conséquences sur l'hydraulique, la vie biologique, la qualité des eaux, ...) et leur impact étudié à l'échelle du bassin entier. Les acteurs des têtes de bassin ont un rôle important à jouer pour réduire les risques à l'aval. Toutefois, les acteurs de l'aval doivent veiller, également à ne pas augmenter les risques d'inondation par un aménagement de l'espace inadapté (constructions en zones inondables, imperméabilisation excessive des sols, absence de bassins d'orage dans les zones d'activités, ...).

Une meilleure gestion des zones d'expansion des crues, du chevelu de ruisseaux, de l'occupation du sol sur les bassins versants dans les têtes de bassin, exige de revoir et de définir les moyens techniques et financiers mis à disposition des acteurs locaux.



Quelques recommandations pour renforcer les atouts

■ R2/ Adapter les outils existants

- Favoriser l'émergence de projets communs aux régions têtes de bassin et aval,
- Faire connaître l'intérêt patrimonial des têtes de bassin

■ R4/ Former, informer, communiquer

- Sensibiliser la population,
- Faire évoluer les mentalités,
- Développer l'identité de bassin versant

■ R5/ Améliorer, développer une nouvelle forme de concertation

- Favoriser le débat sur des thèmes fédérateurs,
- Rendre acteurs les usagers

■ R6/ Inventer de nouveaux principes de financement «solidaires»

- Mettre en œuvre une solidarité financière entre les régions tête de bassin et aval



Perception des acteurs

La rivière représente un lien humain et physique et une unité écologique des sources à la mer. Les actions et les aménagements réalisés dans les têtes de bassin ont des répercussions sur l'aval et inversement.

L'unité de la rivière était plus forte autrefois. Elle était renforcée par la navigation et la libre circulation des poissons.

La rivière représentait un lien humain (axe de communication, axe de développement), en plus du lien physique.

Cependant, l'unité de la ressource semble plus ténue aujourd'hui : les moulins ne sont plus utilisés comme outil de production (meunerie, tannerie...) et/ou ont été transformés en résidence secondaire, les vannages sont abandonnés et/ou ne sont plus gérés ; il n'y a plus de solidarité de bassin pour la gestion du cours d'eau.

La rivière représente un ensemble indissociable ; il ne faut pas faire de distinction entre les têtes de bassin et l'aval mais raisonner à l'échelle du bassin versant, à partir de thématiques communes.

Contexte : Une unité passée, remise en cause aujourd'hui

CONSTAT

L'unité de la ressource est remise en cause par des aménagements et activités humaines qui ont déconnecté les cours d'eau de leurs annexes hydrauliques, tels que le drainage le remblaiement des zones humides, le calibrage des cours d'eau, l'approfondissement du lit majeur suite aux extractions de sable. Aujourd'hui, le lien physique est interrompu par l'homme.

Unité ne signifie pas homogénéité. Préserver l'unité de la rivière suppose de sauvegarder sa diversité hydrologique, écologique, paysagère et socio-culturelle.

CONSÉQUENCES

- Modification du régime hydraulique des cours d'eau
- Obstacles au franchissement des poissons. La plupart des seuils, chaussées et barrages ne sont pas équipés de systèmes de franchissement adaptés pour les poissons migrateurs, symbole du lien entre la tête de bassin et l'aval.
- L'unité passe actuellement par le maintien du tourisme fluvial,
- L'unité de la rivière ne peut être effective que s'il est mis en œuvre une réelle solidarité financière entre les régions tête de bassin et aval. La densité de population et d'activités humaines étant faible dans les têtes de bassin, les revenus fiscaux de ces communes ne suffisent pas pour faire face à toutes les exigences en matière d'environnement et d'aménagement de l'espace.

Diagnostic

L'unité de la rivière ne dépend actuellement que du lien physique que constitue l'écoulement de l'eau. Il ne correspond pas à une réalité sociale et économique. Les structures de bassin existantes sont en nombre insuffisant et les décisions sont prises à l'échelle administrative (la commune, le département, la région).

Les usagers ne sont pas suffisamment acteurs de l'aménagement et du développement de leur territoire. La solidarité de bassin ne pourra naître qu'à travers la réalisation de projets concrets d'intérêt collectif couvrant l'ensemble du bassin versant. Cela suppose également de développer le sentiment d'appartenance à un bassin hydrographique.

Les intérêts communs existent (pêche, tourisme fluvial, ...) mais ne sont pas assez exploités pour créer une réelle solidarité de bassin.



Quelques recommandations pour transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés

■ R2/ Adapter les outils existants

- Mettre en synergie les économies et les cultures des têtes de bassin et des régions d'aval
- Rendre vivant le milieu rural, être innovant et concevoir le développement de chaque région en fonction de leurs spécificités et tenant compte des attentes des acteurs locaux
- Evaluer l'impact (avantages et inconvénients) pour l'ensemble du bassin versant de tout projet

■ R4/ Former, informer, communiquer

- Faire reconnaître l'entité tête de bassin et son intérêt par l'aval, Valoriser l'image des têtes de bassin
- Faire connaître les problématiques et contraintes des différentes catégories d'acteurs

■ R5/ Améliorer la concertation

- Développer les échanges d'expérience «tête de bassin / aval»
- Reconnaître le droit au développement de l'ensemble du bassin versant et la nécessité de la préservation à long terme de la ressource en eau

■ R6/ Inventer de nouveaux principes de financement

- Développer les aides aux micro-activités dans les têtes de bassin
- Développer des aides bonifiées dans le cadre d'actions de développement (par exemple les Pays)



Perception des acteurs

CONSTAT

Déprise humaine et productions économiques de qualité dans les têtes de bassin

Des espaces peu colonisés par l'homme, enclavés, en difficulté, en cours de déprise humaine, vieillissant, avec un habitat dispersé. Les acteurs des têtes de bassin définissent leur région comme ayant peu de moyens humains et financiers et étant peu dynamique avec des collectivités assistées tandis que les acteurs de l'aval voient dans les têtes de bassin une solidarité, une combativité, une sensibilité et un réactivisme, en lien avec une tradition et un héritage. D'un point de vue économique, les têtes de bassin sont caractérisées par l'élevage, la pêche, les eaux minérales, le thermalisme, l'énergie hydroélectrique, le bois, le tourisme. La faible productivité des activités est mise en avant.

Pouvoir économique et politique dans les régions d'aval

Les régions aval sont considérées comme jeunes, peuplées, développées, riches, en croissance, dynamiques mais en voie de saturation. Elles possèdent le pouvoir économique et politique, avec la présence de nombreuses industries, d'une agriculture industrialisée, de la pêche professionnelle et de la conchyliculture, du commerce portuaire, de la production d'énergie nucléaire, et du tourisme.

Des logiques différentes entre têtes de bassin et aval

Les acteurs des têtes de bassin et de l'aval ont des logiques différentes (dans le sens de manière de raisonner, de concevoir et d'agir), ce qui engendre des difficultés de dialogue. La méconnaissance mutuelle entre régions de l'amont et de l'aval, notamment de leurs contraintes respectives, aboutit à une incompréhension et un manque de tolérance.

L'image des têtes de bassin est très positive en terme environnemental mais elle est négative en terme de développement économique alors que ces régions renferment d'importantes potentialités. Les têtes de bassin ont besoin d'être redynamisées et leur image revalorisée.

Le développement économique durable des têtes de bassin en respectant les exigences des régions aval implique de faire reconnaître l'intérêt patrimonial des têtes de bassin et de créer des outils adaptés aux particularités de ces régions.

CONSÉQUENCES

L'aval oppresse l'amont :

Les acteurs des têtes de bassin ont le sentiment que le développement économique de leur région est bloqué par l'aval, ainsi que l'aménagement de leur territoire. De même, ils considèrent que des aménagements leur sont imposés (routes reliant deux régions aval, ouvrages hydroélectriques, ...) pour le seul bénéfice de l'aval et qu'ils engendrent souvent des nuisances pour les têtes de bassin.

L'aval profite de l'amont :

Il existe une inégalité dans les possibilités d'utilisation de l'eau comme ressource économique entre l'amont et l'aval. Les bénéfices liés à l'eau sont mal répartis, au bénéfice de l'aval. Les acteurs des têtes de bassin souhaitent des soutiens spécifiques pour se développer en respectant l'aval et partager leurs bénéfices.

CONSTAT : UNE INTERDÉPENDANCE DES ACTIVITÉS

5 - Interférences entre des économies différentes

Contexte : des caractéristiques économiques et des logiques différentes

Les populations des régions têtes de bassin du Massif Central et des régions aval ont des habitudes culturelles très différentes

Les têtes de bassin du Massif Central sont des territoires en déprise humaine, très faiblement peuplés, de faible densité (quelques dizaine d'habitants au km²) et ruraux. Les territoires de l'aval sont plutôt urbains avec en général des villes de plusieurs milliers d'habitants.

Les populations des régions têtes de bassin du Massif Central et des régions aval ont des systèmes économiques très différents

- L'économie du Massif Central est basée sur des productions de qualité jouissant d'une bonne renommée.

L'agriculture, activité dominante de la région, est tournée vers l'élevage extensif de bovins et d'ovins, avec des productions labellisées comme la viande limousine et des Appellations d'Origine Contrôlée pour les fromages (9 AOC dont le Saint-Nectaire). L'agriculture a également opéré une diversification de ces produits et prestations (production de châtaignes, de fruits rouges, de vin, développement du tourisme et de la vente à la ferme). La recherche d'une production de haute qualité se retrouve également dans la coutellerie, la porcelaine, la mégisserie ou encore la production d'eaux minérales. Cette économie répond à la recherche d'authenticité de consommateurs qui sont prêts à payer les produits plus chers pour une qualité reconnue. Le tissu économique est majoritairement composé de Petites et Moyennes Entreprises (PME).

- Les régions aval ont une économie de masse. Les activités économiques doivent être très productives pour répondre aux besoins des populations urbaines. L'important développement économique des régions aval entraîne une consommation d'eau élevée pour l'alimentation en eau potable de la population, l'activité industrielle et l'irrigation des cultures.

Diagnostic

L'image des têtes de bassin est très positive en terme environnemental mais elle est négative en terme de développement économique alors que ces régions renferment d'importantes potentialités. Les têtes de bassin ont besoin d'être redynamisées et leur image revalorisée.

Le développement local et l'aménagement du territoire ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités de chaque région. L'application de modèles de développement de l'aval aux têtes de bassin est à proscrire. Le développement économique durable des têtes de bassin en respectant les exigences des régions aval implique de faire reconnaître l'intérêt patrimonial des têtes de bassin et de créer des outils adaptés aux particularités de ces régions.

Des échanges réguliers entre les acteurs des têtes de bassin et de l'aval sont nécessaires pour mieux tirer partie de la complémentarité entre les cultures et les économies et éviter les oppositions. Les revendications des acteurs des têtes de bassin et de l'aval sont légitimes mais des compromis sont nécessaires pour assurer le développement harmonieux de l'ensemble du bassin versant.



Quelques recommandations pour transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés

■ **R1/ Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes**

- Tenir compte de l'histoire, de la culture locale pour expliquer les comportements,
- Développer les approches pluridisciplinaires

■ **R2/ Améliorer et adapter les structures et les outils existants**

- Améliorer la transparence des procédures et des actions,
- Améliorer la représentation des petits usages non stratégiques dans les instances décisionnelles

■ **R4/ Former, informer, communiquer**

- Favoriser la connaissance mutuelle entre acteurs des têtes de bassin et de l'aval,
- Donner le même niveau d'information à tous les acteurs et développer un vocabulaire commun,
- Faire connaître à tous les usagers leurs droits et leurs obligations

■ **R5/ Améliorer et développer de nouvelles formes de concertation**

- Reconnaître la légitimité de tous les intérêts et les responsabilités de chacun,
- Faire appel à des médiateurs neutres et compétents, Créer des outils spécifiques pour la régulation des conflits,
- Faciliter les conditions d'émergence du débat,
- Faire valider régulièrement la démarche par les usagers...

■ **R6/ Inventer de nouveaux principes de financement**

- Définir des modalités de financement de projets qui développent la conscience d'appartenir à un bassin versant



Perception des acteurs

L'amont gêne l'aval

Les acteurs de l'aval estiment que de par leur position géographique, ils ne peuvent que subir les conséquences des décisions prises dans les têtes de bassin.

Les acteurs des têtes de bassin reprochent à ceux de l'aval de ne pas mettre eux-mêmes en application les règles de conduite qu'ils leur imposent.

Les acteurs des têtes de bassin considèrent que la ressource en eau leur appartient et par conséquent, leur volonté est tout aussi importante que celle de l'aval.

L'aval exploite l'amont

Les usagers des têtes de bassin considèrent que l'aval les exploite et leur impose de lourdes contraintes (aménagements hydroélectriques, barrages de soutien d'étiage, ...) afin de satisfaire son développement économique et culturel. Ces efforts gênent le développement économique des têtes de bassin, sans reconnaissance ni compensation financière des acteurs de l'aval.

La population de l'aval profite des espaces de qualité de l'amont pour ses loisirs. La sur-fréquentation engendrée induit parfois des conflits.

La supériorité des acteurs de l'aval tient en partie à leur meilleure organisation en structures fédératrices (syndicats professionnels, fédérations, associations, ...), leur permettant d'être mieux représentés dans les instances de concertation (comité de bassin, commission locale de l'eau, etc.) et ainsi de défendre plus facilement leurs intérêts. L'aval concentre la population et le développement économique, ce qui rend leurs exigences décisives.

CONSTAT : UNE INTERDÉPENDANCE DES ACTIVITÉS

6 - Emergence de conflits entre les têtes de bassin et l'aval

Contexte : «l'amont gêne l'aval, l'aval exploite l'amont»

CAUSES

- Le manque de connaissance mutuelle des acteurs des têtes de bassin et de l'amont explique en partie l'émergence de conflits car il est source d'incompréhension et de malentendus.
- L'émergence de conflits tient également au manque de prise en compte des attentes des acteurs des autres parties du bassin versant, l'individualisme et le corporatisme aboutissant à des tensions.

CONSÉQUENCES

Dans le domaine de l'Eau, les principaux conflits entre les acteurs des têtes de bassin et de l'aval concernent :

- Le partage de la ressource en eau en période estivale
- La régulation des crues et la gestion des inondations
- La responsabilité des acteurs dans la dégradation de la qualité des eaux
- Les aménagements hydrauliques sur les cours d'eau
- L'aménagement et la gestion des abords des cours d'eau, notamment les zones humides

Diagnostic sur la relation «têtes de bassin/aval»

Les conflits, latents, résultent plus des craintes de l'influence d'acteurs extérieurs sur le développement de leur région que de réelles situations de blocage face à un projet. Toutefois il existe encore des projets qui sont entrepris sur l'amont sans concertation.

L'information de tous les usagers avant la définition et la réalisation de projets semble négligée, alors qu'elle est primordiale et permet de recueillir plus aisément l'adhésion de la population locale.

Les thèmes communs aux régions tête de bassin et aval, comme la navigation ou la circulation des poissons, sont insuffisamment exploités. Ces sujets peuvent donner lieu à la réalisation de projets communs favorisant la connaissance mutuelle entre acteurs des têtes de bassin et de l'aval.



Quelques recommandations pour transformer les contraintes subies en devoirs compris et acceptés

■ R1/ Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes

- Produire et organiser les informations et données à l'échelle du bassin versant
- Développer un programme de recherche interdisciplinaire sur les jeux d'acteurs dans le domaine de l'eau

■ R2/ Adapter les outils existants

- Développer une police de l'eau inter-bassin ; Développer la coordination entre les structures existantes
- S'inspirer des principes du droit international, fédérer les communautés d'intérêts, appliquer les principes internationaux
- Créer un organe de garantie indépendant

■ R4/ Améliorer la concertation

- Favoriser la rencontre et les échanges entre les acteurs des têtes de bassin et de l'aval
- Développer la coopération et les échanges avec les autres bassins versants
- Utiliser les NTIC
- Améliorer la représentativité des têtes de bassin dans les instances consultatives et décisionnelles

■ R6/ Evaluer

- Renforcer le suivi et l'évaluation à l'échelle du bassin versant



Perception des acteurs

Il n'existe pas de réelle solidarité amont /aval, ni réglementaire, ni financière, ni contractuelle

Les relations humaines entre les têtes de bassin et l'aval ainsi que la solidarité de bassin sont inexistantes. L'absence de relations résulte d'une méconnaissance mutuelle aboutissant à une crainte de l'autre,

Les dossiers d'autorisation sont traités individuellement par les administrations sans réflexion globale à l'échelle du bassin ou du sous bassin.

Les données disponibles actuellement sont insuffisantes pour juger de la pertinence et de l'impact de nouveaux projets à l'échelle du bassin versant,

L'information de tous les acteurs, y compris la population, sur leurs droits, leurs devoirs et obligations par rapport au reste du bassin versant est insuffisante.

Les relations amont/aval ne pourront avoir une réalité que si elles se traduisent par une solidarité financière,

Le suivi des actions et l'évaluation de leur efficacité à l'échelle du bassin versant sont insuffisants. Ils permettraient un recadrage des objectifs et des mesures au fil du temps et des expériences.

CONSTAT : UNE INTERDÉPENDANCE DES ACTIVITÉS

7 - Une absence de relation et de solidarité entre les acteurs

Contexte : Une multitude d'acteurs aux intérêts concurrents ... Une multitude de législations indépendantes...

• Une multitude d'institutions publiques et privées intéressées à l'eau et défendant des intérêts non spontanément convergents se superposent sur le territoire du Massif Central. Citons principalement, les conseils généraux et régionaux, les services de l'Etat, les communes et leurs établissements publics, les Etablissements Publics (conseils supérieurs de la pêche, agences de l'Eau, EDF, établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)), les syndicats mixtes de gestion des parcs naturels régionaux, les chambres consulaires et les associations de protection de l'environnement, de consommateurs, de sports d'eaux vives...

Chacune agit sur son territoire en fonction de son domaine de compétences sans connaître les décisions, les actions des autres intervenants.

• Les autorités publiques d'un côté proclament des principes relatifs à l'eau, inventent des procédures de planification (SAGE, SDAGE) ou de programmation (ex. contrats). De l'autre, les décisions individuelles issues ou garanties par l'administration, vident le contenu des principes directeurs, des planifications et des programmes. Les procédures doivent normalement permettre la « mise en miroir » des principes directeurs du droit et des politiques de l'eau.

En droit français, les lois sont indépendantes les unes des autres. Un même projet peut entrer dans le cadre de plusieurs lois et dans ce cas, son instruction sera réalisée indépendamment par plusieurs services de l'Etat. Des avis contradictoires peuvent donc être émis.

Diagnostic

Le problème de la gestion de l'eau provient d'un décalage entre une interdépendance de fait (unité de la rivière, partage de la ressource...) entre amont et aval et une absence de relation entre les différents acteurs. L'organisation française de l'Etat et des collectivités territoriales n'est pas adaptée à une gestion de l'eau par bassin versant.

Les échanges entre les acteurs des têtes de bassin et de l'aval sont insuffisants pour permettre la mise en œuvre de projets communs. L'absence de relation entre ces acteurs entraîne une méconnaissance mutuelle de leurs exigences et contraintes, ce qui aboutit à la mise en œuvre d'actions contradictoires sur un même bassin.

L'action publique est envisagée comme devant être plus pédagogique qu'impérative : expliquer plutôt qu'ordonner pour faire reconnaître l'existence d'une solidarité de fait (incarquée par l'unité de la rivière) d'où une importance accordée aux actions de formation et d'information.

La dimension politique du problème réside dans les efforts à entreprendre pour d'une part réduire les inégalités considérées comme injustes et d'autre part faire valoir les exigences d'un développement durable.



Comment améliorer la relation «Têtes de bassin / Aval» : Perception des acteurs locaux

R1 - Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes

- Développer des diagnostics multicritères, prendre en compte l'histoire et la sociologie
- Instaurer des études d'impact globales (échelle : bassin versant)
- Produire de nouvelles données adaptées au bassin versant

R2 - Améliorer et/ou adapter les outils existants

- Mettre en cohérence les politiques européennes avec les problématiques locales
- Appliquer les «principes» existants
- Revoir les procédures d'autorisation (par bassin versant, prendre en compte l'existant, Développer un service inter bassin pour la police de l'eau
- Développer des démarches territoriales, ou autres formes de planification
- Faire reconnaître l'intérêt patrimonial des têtes de bassin (en interne et en externe) ; impliquer les gens

R3 - Former, informer, communiquer

- Acquérir un vocabulaire commun, apporter le même niveau d'information pour tous les acteurs, avoir une démarche spécifique pour certains acteurs
- Développer des projets communs amont / aval
- Développer des rencontres et échanges amont / aval

R4 - Améliorer la concertation

- Renforcer le dialogue, développer des thèmes d'intérêt commun à l'amont et l'aval
- Instaurer des médiateurs, des systèmes de décisions participatives et collectives
- Mieux représenter les têtes de bassin dans les instances de concertation et consultation

R5 - Inventer de nouveaux principes de financements solidaires

- Interventions financières par enjeu, financer des petites opérations, modestes et ponctuelles, financer la non intervention ayant un objectif environnemental...

R6 - Evaluer les actions et la réalité des coûts

- Prendre en compte les coûts économiques, sociaux et écologiques
- Evaluer les actions, programmes et politiques territoriales

R7 - Définir des objectifs

- Revoir les politiques énergétiques, agricoles, etc. par rapport à la disponibilité de la ressource en eau,
- Repenser l'eau dans une logique globale et non sectorielle

QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA RELATION «TÊTES DE BASSIN / AVAL»

AVERTISSEMENT

Les recommandations de ce guide n'ont pas pour vocation d'être directement applicables sur le terrain.

L'objectif est de susciter la réflexion sur les relations «amont/aval» en mettant en évidence que les éléments qui composent cette relation sont rarement pris en compte dans les décisions d'aménagement et de développement du territoire. Aujourd'hui, le guide de recommandations aura rempli sa mission s'il permet de faire prendre conscience qu'il existe des différences importantes entre les préoccupations des acteurs des régions têtes de bassin et des régions d'aval et que la gestion de l'eau «intégrée et globale» passe par la prise en compte des intérêts de tous, petits et grands.

L'accent est mis volontairement en faveur des régions de «têtes de bassin» qui sont, sur le territoire français, des régions à faible développement économique et fort potentiel écologique.

L'émergence de ces pistes de recommandations provient de l'écoute des acteurs de terrains. Elles ont été recueillies dans le cadre de rencontres, de réunions de travail puis d'un séminaire de réflexion avec différents acteurs de l'eau choisis en fonction des enjeux qu'ils représentent ainsi que de leur connaissance du terrain et des préoccupations locales.

La méthode a constitué en la réalisation d'un diagnostic participatif sur les relations «amont / aval» (ressenti des acteurs de terrain) et à la formulation de pistes de réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour atténuer les dysfonctionnements et améliorer les atouts.

Les recommandations sont donc le fruit de la mise en commun des préoccupations des catégories d'usagers d'un bassin versant des sources à la mer, à savoir :

- Des administrations de l'Etat ou établissements publics sur les régions «têtes de bassin» : MISE, DIREN, Ademe
- Des représentants de structures dites de bassin : agences de l'eau, EPTB
- Des collectivités territoriales : Parcs Naturels Régionaux (région amont), conseil général (région amont), conseil régional (région aval), maires de communes de têtes de bassin...
- Des usagers : représentants des professionnels de la micro-hydraulique, chambre d'agriculture, conseil supérieur de la pêche, fédération de protection de la nature, société d'aménagement régionale...
- Des experts : juriste, sociologue.

Les propositions de recommandations traduisent les préoccupations et les idées des acteurs locaux ; c'est pourquoi nous n'avons négligé aucune idée : des grands principes, aux petits projets (mais ils ont néanmoins leur importance dans le cadre de la gestion de l'eau).



Propositions des acteurs locaux

Comment optimiser les usages ?

- Développer des diagnostics multicritères : rivière, qualité, écosystèmes, usages, coûts / bénéfices, milieu...
- Développer les études d'impact globales
- Tenir compte de l'histoire
- Rechercher l'interdisciplinarité
- Prendre en compte, dans les processus de décision, la sociologie et l'histoire
- Discuter sur l'opportunité du projet, au préalable

Comment réguler les conflits ?

- Connaître l'Histoire
- Ecrire les consensus (points forts) et les différents (points faibles)
- Comprendre les problématiques et contraintes des différents acteurs (agriculteurs, EDF...)
- Admettre la légitimité (par la connaissance) de tous les intérêts, au préalable (amont)

Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises/acceptées) ?

- Mettre en place des systèmes d'information fiables (sur la connaissance de la rivière) : internet / minitel (apporter un service aux gens)
- Produire de nouvelles données et informations nécessaires à l'approche globale (eau, milieu) et à l'instruction optimale des projets
- Diffuser des diagnostics par bassin versant (de l'amont vers l'aval) et non par département : par thématique, recréer le lien amont / aval. Les maîtres d'ouvrage potentiels sont les services de l'état, les EPTB, les départements, régions et toute autre structure adaptée au bassin versant.



Illustration

La gestion des éclusées (EPIDOR) : Etude socio-économique

Une étude socio-économique sur les éclusées a été lancée par EPIDOR afin de faire le point sur leurs impacts réels sur les usagers de l'eau et la population. Elle a fait suite à de nombreuses critiques sur les éclusées, le nombre d'ouvrages hydrauliques étant élevés sur la Dordogne.

Conclusions de l'étude

Les éclusées ont un impact négatif sur le milieu. Le mariage qu'elles provoquent limite les possibilités de reproduction des poissons. L'étude révèle que l'impact est également psychologique, les pêcheurs et la population riveraine vivant mal ces éclusées du fait d'un manque d'information. Suite à cette étude, EPIDOR a lancé une démarche de concertation avec les administrations et EDF afin d'étudier les améliorations envisageables. Une concertation plus large avec les acteurs des têtes de bassin et de l'aval sera réalisée dans un second temps.

R 1 : Améliorer la connaissance et comprendre les phénomènes

Développer les approches territoriales

- Produire dans les études d'impact les données nécessaires à une approche globale à l'échelle du bassin versant,
- Produire les données nécessaires à l'instruction optimale des dossiers à l'échelle du bassin versant : par exemple dans le cas de l'instruction d'une demande d'autorisation pour un nouvel étang, utiliser des indicateurs tel que la superficie déjà couverte en étangs dans le sous bassin au regard de la superficie totale,
- Favoriser les études sur la disponibilité globale en eau afin d'adapter la demande à l'offre (pour les eaux de surface et les eaux souterraines).

Développer les approches pluridisciplinaires

Dans les études, tenir compte de domaines tels que l'histoire, la sociologie ou la culture afin de comprendre et de faire connaître les contraintes des acteurs et les spécificités locales,

Dans les études d'impact, renforcer la prise en compte de toutes les thématiques prévues (hydraulique, qualité des eaux, vie biologique, ...),

Améliorer les connaissances techniques

- Poursuivre les recherches scientifiques permettant de comprendre les phénomènes mis en œuvre dans la dynamique de l'eau : par exemple, études sur les relations entre le développement de la forêt dans les têtes de bassin et la disponibilité en eau ou sur l'impact d'aménagements agricoles tels que le drainage ou l'arasement de haies sur la dynamique des crues, étude des flux de matières solides transportées de l'amont vers l'aval,
- Développer des observatoires permettant de centraliser les données fondamentales et de tenir compte des événements passés (notamment dans le domaine des inondations),
- Améliorer la fiabilité des dispositifs de mesure et des modèles de prédiction,

Développer l'expérimentation

Développer les expérimentations afin de rechercher de nouvelles solutions, de démontrer l'efficacité d'une mesure ou de définir les conditions de réussite d'un projet,

Tirer profit des outils informatiques

- Créer un Système d'Information Géographique associé à une base de données pertinentes (zones humides, établissements soumis à autorisation, ...) à l'échelle de chaque bassin versant afin de permettre le recoupement des données et de suivre l'évolution de la ressource en eau et des pratiques des usagers,
- Développer les échanges de données informatiques, développer les conventions entre producteurs et utilisateurs de données...



Propositions des acteurs locaux

Comment optimiser les usages ?

- Instaurer des outils « transparents »
- Inciter et développer des réflexions et démarches territoriales : ne pas opposer amont / aval mais avoir une vision de bassin versant, de territoire

Comment renforcer les atouts ?

- Donner des autorisations et des avis « éclairés » : Avoir une vision globale (par bassin versant) des nouvelles installations (étangs, installation classée...). Ne pas donner d'avis, ni d'autorisations « atomisées »
- Donner une autorisation par rapport à l'existant : Etude d'impact globale (par bassin versant, la taille du bassin versant dépend de l'enjeu) : nouvelle réglementation / incitation financière

Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises/acceptées) ?

- Prendre en compte les sédiments comme une variable à gérer (idem que l'eau avec les débits minimum)
- Etre innovant localement : Eviter de « copier » et reproduire les modèles et les erreurs de l'aval.
- Faire reconnaître officiellement l'intérêt patrimonial des « têtes de bassin », l'intérêt du territoire (développement, patrimoine naturel, culturel, humain... aménagement). Si pas de PNR, rechercher et développer des outils et démarches alternatives.
- Développer les approches territoriales.
- Prendre en compte les préconisations des SDAGE dans les décisions administratives
- Limiter l'âge des fonctionnaires : les renouveler pour innover / Réformer la rémunération de l'ingénierie publique
- Donner les moyens à l'administration d'avoir une approche globale (par bassin versant) pour l'instruction des dossiers
- Revoir l'organisation de l'administration
- Développer une approche territoriale / Imaginer une autre forme de planification du territoire par rapport aux impacts « amont / aval »... (SSC...)
- Développer des « services inter bassin » pour la police de l'eau.



Illustration

Un « label eau » pour les communes du Massif Central : Faire reconnaître l'intérêt patrimonial des têtes de bassin (voir fiche fin du guide)

Les Confédérations hydrographiques espagnoles

La Confédération hydrographique, placée sous la tutelle de l'Etat, est l'acteur principal à l'échelle du bassin hydrographique. Elle a des compétences étendues : élaboration des plans hydrologiques de bassin, gestion du domaine public hydraulique, police de l'eau, élaboration de programmes de suivi de la qualité, étude et information sur les crues, etc. Elle peut réaliser et gérer des ouvrages qui présentent un intérêt national ou pour le bassin. Depuis l'adoption de la loi sur l'eau de 1999, la Confédération n'est en revanche plus responsable du recouvrement des taxes sur les usages de l'eau, mission confiée à l'administration des Finances.

Dans chaque bassin, un Conseil de l'eau est placé auprès de chaque Confédération hydrographique. Il a seulement un rôle consultatif et associe des usagers, des représentants de l'Etat et des communautés autonomes concernées.

RECOMMANDATIONS

R 2 : Améliorer et adapter les structures et les outils existants

Evaluer les structures et les outils existants

- Réaliser des analyses et des évaluations critiques des systèmes et outils existants, de leur fonctionnement, de leur représentativité,
- Déterminer s'ils sont performants, s'ils sont améliorables ou transformables,
- Déterminer s'ils peuvent être globalisés et simplifiés ...

Adapter les structures et les procédures à l'échelle bassin versant

- Développer un service interbassin pour la police de l'eau : sur le même principe que les Missions Interservices de l'Eau mais à l'échelle du bassin versant et non du département,
- Revoir les modalités de répartition entre les différents collèges dans les instances décisionnelles afin d'inclure le critère géographique, par exemple, obligation d'avoir dans chaque collège autant de représentants de chaque sous-bassin ou obligation d'avoir un suppléant de l'amont si le titulaire est de l'aval,
- **Améliorer** les procédures d'instruction des dossiers afin que la prise en compte de l'existant soit un des facteurs de décision,
- **Veiller** à inclure l'ensemble du bassin, y compris « la tête », dans les projets d'intérêt général (PIG),

Améliorer la cohérence entre les outils

- S'approprier et appliquer les principes existants définis dans des protocoles internationaux (principe du développement durable énoncé à la conférence de Rio...),
- Rechercher une mise en adéquation de la politique de l'Eau avec la politique énergétique, agricole..., et vice-versa
- Rechercher les modalités de mise en cohérence des politiques européennes avec les spécificités des différentes régions françaises, notamment les têtes de bassin (production de qualité en faible volume), ainsi qu'avec une gestion durable de la ressource,

Développer les outils conciliant Eau et Aménagement du territoire

- Créer de nouveaux outils **intégrant** la relation Eau / Aménagement du territoire / Développement économique (exemple d'un label de mise en valeur des **efforts** des communes dans le domaine de l'eau),
- Faire reconnaître l'intérêt patrimonial des têtes de bassin,
- Redéfinir les modalités d'entretien des cours d'eau par les riverains, notamment pour le chevelu de ruisseaux, cette charge ne pouvant pas être supportée par un syndicat de rivière,
- Définir localement des projets de développement du territoire innovants, compatibles avec les spécificités locales, notamment du milieu aquatique,
- Soutenir le développement des micro-activités valorisant les spécificités locales dans les têtes de bassin,

Développer les outils prospectifs et de coordination

- Préciser clairement dans les plans, programmes, contrats, en quoi ils traduisent les principes directeurs, en particulier les notions de conformité, compatibilité, prise en compte, ou en considération,
- Elaborer des études d'impact stratégiques : leur adoption pourrait s'inspirer des pratiques anglo saxonnes et québécoise (décisions making, audiences publiques, notice and comment...)... en associant au maximum la société civile,
- **Développer des outils** de planification permettant de définir les marges de **développement** des usages acceptables à moyen et long **termes et compatibles** avec une préservation de la ressource pour les **générations futures**, afin d'assurer un **développement raisonné des activités**,
- Mutualiser les compétences dans le cadre de regroupements intercommunaux, de groupements d'intérêts scientifiques ou encore de structures associatives ou mixtes,
- Développer la coordination entre les structures existantes pour avoir des objectifs à l'échelle du bassin versant,

Développer les outils de civisme

- Renforcer l'éducation civique des jeunes autour de l'eau et développer les outils d'éducation (par le biais d'une participation plus active des écoles lors de la journée de l'Eau, par exemple).



Comment réguler les conflits ?

- Définir les termes : acquérir un vocabulaire commun, et le préciser au cours des discussions
- Réguler les conflits : besoin de préparation, pédagogie
- Développer des actions d'éducation, d'information des jeunes, des adultes
- Accepter la pluridisciplinarité et la complémentarité des disciplines. Refrèner le corporatisme

Comment renforcer les atouts ?

- Informer de manière spécifique les maîtres d'ouvrage de travaux,
- Elaborer un Guide de bonnes pratiques, avec des propositions alternatives,
- Faire prendre conscience aux locaux de l'intérêt patrimonial de leur région,
- Faire prendre conscience que préserver la ressource c'est leur gagne-pain

Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises/acceptées) ?

- Développer des actions d'information, communication, concertation entre « amont » et « aval » : où se rencontrer ? à partir de projets (ne pas parler en terme de structures) / bâtir des stratégies d'implication des acteurs par rapport à un projet / recréer un lien (de communication) amont / aval
- Donner le même niveau d'information à tous les acteurs concernés : Claire, juste, minimale / Besoin d'outils et de méthodes pour les « formateurs »
- Former aux Techniques et à l'animation de groupes
- Organiser des journées de rencontres amont / aval : fêtes, rencontres techniques, rencontres thématiques (eau, forêt...), etc.
- Impliquer les gens et les rendre acteurs : permet de passer d'une situation subie à acceptée : les rémunérer / Valoriser leur savoir-faire / Prendre conscience du gain (bénéfice d'image) / Les faire payer / Les associer à la « fabrication » du projet, de la norme / Utiliser la presse locale / Préserver le droit de garder une distance critique (évaluer par rapport aux objectifs)...

Donner à tous les acteurs le même niveau d'information

- Développer un vocabulaire commun sur le thème de l'eau
- Favoriser la diffusion d'informations synthétiques et claires sur l'état de la ressource en eau et l'impact des activités humaines (co-formation, journée des élus, université populaire, ...)
- Formaliser les compétences de chaque catégorie d'acteurs et ses relations avec les autres intervenants de l'eau (par exemple, mise au point par bassin versant d'un organigramme de la gestion de l'eau)

Développer des rencontres et des échanges ...

- Favoriser le débat sur des thèmes fédérateurs, comme la libre circulation des poissons ou la navigation,
- Développer les échanges d'expériences entre les différents sous-bassins d'un même cours d'eau (bulletin de liaison, journée d'information thématique, observatoire de l'eau, visites de terrain) afin de créer une solidarité de fait (programme commun d'entretien et de restauration du cours d'eau, par exemple) ; mettre en commun les problématiques et les savoir-faire pour leur résolution,
- Développer la coopération et les échanges avec d'autres bassins versants de France et d'Europe ayant des problématiques similaires, afin de bénéficier mutuellement des réflexions engagées et des solutions apportées,
- Connaître et se faire connaître pour comprendre les contraintes et les particularités des différents acteurs et usagers, par le biais notamment de visites de terrain (exploitations agricoles, stations d'épuration, usine d'eau potable, ...),
- Favoriser l'appropriation de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement, notamment par la démonstration et l'expérimentation,
- Promouvoir l'image positive des têtes de bassin par le biais de manifestations spécifiques et le développement d'outils de valorisation.

... Pour favoriser la solidarité de bassin

- Favoriser l'émergence d'une réelle identité de bassin :
En faisant connaître l'entité bassin versant par le biais de l'enseignement scolaire, de l'intervention des associations d'environnement, ...
En développant les manifestations à l'échelle du bassin versant, type festival de l'eau du Massif Central
- Faire accepter par tous le droit au développement économique durable de l'ensemble du bassin versant,
- Faire admettre la responsabilité de chacun vis à vis de l'état de la ressource en eau ainsi que la nécessité d'une intervention dans tous les secteurs d'activité, pour aboutir à terme à une solidarité dans l'action,

Développer l'éducation à l'environnement

- Informer les usagers et les acteurs sur leurs droits et obligations,
- Développer les outils pédagogiques de formation et d'information du public (maquettes, maisons de l'environnement, sites aménagés, ...)
- Favoriser la participation des jeunes à des projets environnementaux dans le cadre de leur scolarité,
- Favoriser les comportements citoyens (économies d'eau, limitation des rejets, ...)

Développer les outils de communication

- Apporter un appui technique et financier pour la mise en œuvre de moyens de communication (humains, informatiques, développer les nouvelles technologies de l'information et leur animation...)
- Mettre à profit les nouvelles technologies de la communication et de l'information (NTCI) pour développer les échanges entre acteurs éloignés géographiquement (Internet : sites, listes de diffusion, forums de discussion)



Propositions des acteurs locaux

Comment optimiser les usages ?

- Instaurer des systèmes de décisions participatives et collectives
- Eviter les consensus mous
- Renforcer le dialogue afin d'effacer les tendances au corporatisme, à contre courant de l'intérêt collectif
- Indiquer clairement les règles du jeu dans le cadre de négociations : «Tous les intérêts sont légitimes mais aucun ne sera intégralement satisfait»
- Promouvoir une fonction de «médiateur» dans les groupes de conciliation dont la mission est de favoriser le dialogue commun et lever les obstacles induits par les procédures. Attention au risque de notabilisation de la conciliation. La concertation et les procédures démocratiques doivent permettre de prendre en compte et de protéger les intérêts des «plus faibles»
- Concilier les usages

Comment réguler les conflits ?

- Promouvoir, sur le moyen et long terme, la participation collective (processus long) : promouvoir les approches sur le terrain. Laisser le temps
- Favoriser l'expression / la participation : moyens financiers, organisationnels, expertises, bon sens...
- Des médiateurs compétents et neutres
- Concilier dans la souplesse
- Faire valider le processus de décision, tout au long de la démarche (de la phase préparatoire à la phase rédactionnelle), par le groupe concerné avec pour règle principale : un homme = une voie, quelque soit son origine, sa corporation.

Comment renforcer les atouts ?

- Améliorer les relations entre commissions géographiques des SDAGE
- Développer les thèmes d'intérêt commun à l'amont et à l'aval : mise en cohérence des objectifs de l'amont et de l'aval (exemple autour du thème du tourisme ou encore de la remontée des poissons migrateurs)

Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises/acceptées) ?

- Prendre en compte de la dimension amont / aval dans les instances de concertation et de consultation (les comités de bassin par exemple).
- Renforcer la présence des représentants têtes de bassin (y compris les représentants de la société civile et les acteurs économiques)



Illustration

Utilisation de la médiation dans quelques pays européens (actes du séminaire concertation, décision, et environnement, 20/06/2000) :

La procédure de médiation environnementale permet d'intégrer de nouveaux acteurs au processus de décision concernés et affectés par le projet d'aménagement. Elle permet d'associer les acteurs à l'élaboration de la décision. En ce sens, cette démarche est complémentaire des procédures d'information et de consultation et contribue à instaurer les conditions de dialogue entre les acteurs territoriaux et à les responsabiliser.

Dans la plus part des pays, l'accord issu de la médiation représente un engagement réel de l'ensemble des parties, quel que soit son statut juridique.

R 4 : Améliorer et développer de nouvelles formes de concertation

Reconnaître le rôle et la légitimité de tous

- Reconnaître dans un même temps la légitimité de tous les intérêts et la nécessité de trouver des compromis,
- Ne pas se cantonner à rechercher un coupable mais a contrario reconnaître la responsabilité de chaque catégorie d'acteurs et chercher collectivement des solutions,
- Rendre acteurs les usagers et favoriser les décisions collectives en développant l'information dès le lancement des projets et en associant toutes les catégories d'acteurs à la définition du projet,
- Améliorer la représentativité des petits usages non stratégiques dans les instances décisionnelles,

Améliorer la coordination

- Améliorer la coordination entre les territoires et les différentes structures d'un même bassin versant, notamment en favorisant les synergies,

Développer les moyens de concertation et de cogestion

- Faire appel à des médiateurs neutres et compétents pour arbitrer les échanges et trouver des compromis,
- Améliorer la représentativité des acteurs des têtes de bassin dans les instances consultatives et décisionnelles,
- Développer un vocabulaire commun pour faciliter le dialogue et éviter les malentendus,
- Éviter les consensus mous et favoriser les décisions collectives. Laisser une trace écrite des consensus et des points de blocage,
- Développer, encourager les conseils de développement,
- Favoriser les conditions d'émergence du débat (développer des moyens : local, animateur, vocabulaire commun etc.).

Développer de nouvelles formes de concertation

- Créer des outils spécifiques pour la régulation des conflits par la médiation,
- Approfondir la notion de circonscription écologique à travers le bassin et le sous bassin, en superposant deux sous circonscriptions d'amont et d'aval (voir une sous circonscription médiane) et organiser leurs rapports sous une forme de type fédératif (s'inspirer des apports du droit international appliqué aux fleuves internationaux),
- Fédérer les communautés d'intérêts légitimes autour de la gestion de l'eau par lesquelles d'autres communautés passent des accords pour trouver des solutions à des problèmes communs,
- Créer un organe de garantie indépendant : Instance de garantie des procédures démocratiques de conception des documents (planification, programmations, etc.), de capitalisation et de mise en réseau des informations et données, son rôle consiste, sur saisines obligatoires, à émettre des opinions publiques (faisant figurer les éventuelles opinions dissidentes) portant sur la transparence de la procédure, la prise en compte effective des principes intégrant la problématique amont/aval,
- Créer un réseau des têtes de bassin d'Europe : association d'autorités locales européennes (municipalités...), son rôle pourrait consister à renforcer le pouvoir et les compétences des collectivités adhérentes (des régions « têtes de bassin » ?) dans le domaine de la gestion de l'eau et de leurs relations avec les régions d'aval, organiser des débats, développer des initiatives des collectivités par des échanges d'expériences, les transferts de savoir-faire et le montage de projets communs.....



Propositions des acteurs locaux

Comment renforcer les atouts ?

- Innover pour avoir des interventions financières par rapport à un enjeu et non par rapport à un montant de travaux
- Financer les petites opérations (pas chères) ayant un impact positif important
- Financer le ponctuel, modeste
- Financer le «fonctionnement»
- Financer la «non intervention» avec un objectif environnemental

R 5 : Inventer de nouveaux principes de financements «solidaires»

Quelques questions préalables à se poser avant d'étudier l'opportunité d'une solidarité financière entre les territoires de têtes de bassin et d'aval : «A qui la protection de la ressource est-elle susceptible de profiter le plus ?», «Quelle est la répartition des coûts et avantages des politiques ?», le patrimoine naturel est un bien commun à l'humanité toute entière : qu'elles peuvent être les formes de partage de ce patrimoine ? peut-on aller vers de nouvelles formes de solidarité ? Les propositions évoquées dans ces documents s'inspirent du rapport «les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : un examen d'ensemble». OCDE, oct 1999.

Etudier l'opportunité de certains instruments économiques pour la lutte contre la pollution et la gestion des ressources naturelles

Les marchés de droit à polluer : principalement utilisés aux USA pour lutter contre la pollution atmosphérique, ils se développent, de manière expérimentale, pour la gestion de l'eau et la gestion de l'utilisation du sol (notamment en Australie),

S'inspirer des subventions pour la gestion des sols mises en œuvre dans d'autres pays

La gestion sylvicole :

- Indemniser les propriétaires de forêts engagés dans des activités ménageant l'environnement (Finlande) : il s'agit de dédommager les propriétaires fonciers pour les activités favorables à l'environnement, payé en fonction de la baisse de rendement effective imputable à ces activités (à lier avec un code de bonnes pratiques),
- Subventionner l'entretien des forêts respectueuses de l'environnement (Pays-Bas) ; avec un barème faisant intervenir les paramètres tel qu'un coefficient environnemental (République Tchèque),

Les instruments dans le domaine des zones humides : aides aux propriétaires

- Donations de terres à valeur écologique avec allègement fiscal (Canada, Québec),
- Subvention pour la restauration, conservation des zones humides (Danemark, Etats Unis),

Les instruments pour la gestion des sols :

- Subvention en faveur des superficies consacrées à l'agriculture extensive, indemnités pour les pertes liées à des d'activités écologiques (Suisse),
- Subvention pour l'achat de zones présentant un intérêt écologique par des organismes privés à des fins de protection (Pays-Bas),
- S'inspirer des outils existant dans d'autres domaines au domaine de l'eau
- Utiliser le principe de la taxe professionnelle dans le cadre de l'intercommunalité à transposer pour les activités des régions d'aval bénéficiant des aménagements sur la ressource dans les têtes de bassin

Exemple : reversement d'une partie de la taxe professionnelle par les irriguants d'aval aux collectivités supportant des barrages de soutien d'étiage,

La redevance sur les permis de chasse et de pêche, (variant selon que le demandeur est résident ou non, et selon le type de poissons), pour l'accès aux parcs nationaux et aux réserves naturelles (uniquement pour les pêcheurs et les chasseurs), (Canada, Québec), pourrait être utilisée en France sur les territoires des têtes de bassin et concerner uniquement les pêcheurs et chasseurs non-résidents de ces régions. Une partie de ces recettes pourrait être versée au profit du développement durable des régions têtes de bassin.

Développer de nouveaux types de subventions pour la protection de la ressource

Promouvoir des projets écologiques :

- Des prêts accordés aux responsables de projets à visée écologique, financés aux moyens d'une exemption de taxes (Pays-Bas),
- Dynamiser les projets et activités liés à l'environnement (Pays-Bas), y compris les petits projets,
- Promouvoir l'investissement dans la protection de l'environnement (pour les exploitations agricoles par exemple),
- Promouvoir et soutenir les mesures, pratiques et activités de concertation (Canada, Québec),
- Encourager les projets environnementaux qui créent des emplois nouveaux (Danemark),...



Propositions des acteurs locaux

Comment optimiser les usages ?

- Rétablir la vérité des coûts
- Faire des évaluations économiques pour orienter les choix
- Définir qui supporte les coûts
- Prendre en compte non seulement les coûts économiques mais aussi les coûts écologiques et coûts sociaux

Comment réguler les conflits ?

Développer le suivi (procédure se situant à l'aval du projet) des actions et programmes mis en œuvre

Comment renforcer les atouts ?

Animer, contrôler, évaluer les politiques territoriales

RECOMMANDATIONS

R 6 : Mettre en place de procédures d'évaluation (des actions et des coûts)

Selon le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques : « Evaluer les politiques publiques consiste à mesurer les effets qu'elles engendrent et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on attend ». L'évaluation est un instrument qui doit permettre à la société d'avoir une prise effective, réfléchie et motivée sur son devenir.

L'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui un élément clef pour interpeller les gens sur leur intelligence et donc favoriser « la transformation des contraintes subies en obligations comprises et acceptées (in Thierry Oblet, sociologue, séminaire de travail, mars 2001).

A quoi sert l'évaluation ?

On assigne aujourd'hui quatre buts à l'évaluation :

La mesure de l'efficacité :

Comparaison des résultats obtenus avec les objectifs attendus (résultats à atteindre dans un délai donné avec les moyens adéquates),

La mesure de l'efficience :

Comparaison des résultats obtenus avec les moyens mis en œuvre,

La question de la pertinence :

Adéquation de la politique engagée aux problèmes qu'elle cherche à résoudre,

La question de la cohérence :

Adéquation des moyens mis en œuvre à l'objectif explicitement visé.

L'évaluation doit être pluraliste et contradictoire. Cette procédure, dont dans l'idéal, serait de la rendre le plus public possible, permettrait alors de responsabiliser les différents acteurs concernés.

Quand faire une évaluation ?

L'évaluation peut et doit se faire à différents niveaux :

L'Évaluation environnementale préalable :

Véritable outil d'aide à la décision, cette évaluation doit conduire à établir des programmes et des actions efficaces.

L'Évaluation concomitante :

Outil de pilotage ; elle permet de suivre et de réviser périodiquement les décisions mises en œuvre en fonction de leurs effets. Un comité de pilotage peut être instauré réunissant les instances politiques ainsi que les partenaires en charge de questions environnementales et des représentants des bénéficiaires des mesures mises en place, notamment du milieu associatif. Les actions d'animation et de communication autour du programme ou de l'action mis en place entrent dans cette évaluation.

L'Évaluation a posteriori :

Elle permet d'apprécier les bénéfices retirés de cette action, de dresser un constat, dont les conclusions pourront être utilisées ultérieurement. L'organisation de cette évaluation a posteriori doit être définie dès le début de l'action afin de disposer des données et ressources nécessaires au moment de l'évaluation. La tenue d'un tableau de bord récapitulant les indicateurs choisis pour cette évaluation contribuera au travail de suivi.

L'aspect coûts/bénéfices doit être considéré.

Communiquer

Les résultats de l'évaluation doivent être communiqués largement afin de jouer un rôle pédagogique et de valoriser auprès du public les résultats obtenus.



Propositions des acteurs locaux

Comment optimiser les usages ?

Traiter la politique de l'eau dans un contexte large et de développement durable

Comment renforcer les atouts ?

Préserver la ressource et le milieu sur le long terme (définir des objectifs)

Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises/acceptées) ?

Mettre en cohérence la PAC par rapport à l'activité agricole sur les têtes de bassin

R 7 : Repenser les choix politiques dans une logique de développement durable

Faire des choix politiques en connaissance de cause

- Prendre en compte les impacts sur la ressource en eau dans les politiques énergie, air, déchets, agriculture, aménagement du territoire,
- Evaluer les impacts,
- Définir des mesures compensatoires,
- Définir des moyens financiers appropriés,
- Privilégier les modèles de développement économique respectueux de la ressource aquatique et adaptés à la disponibilité locale en eau,
- Repenser l'eau dans une logique globale et non sectorielle et dans une logique de développement durable,
- Développer les comportements citoyens, notamment en terme de maîtrise de la consommation d'eau mais aussi d'énergie, du fait des impacts indirects sur la ressource en eau,

Diversifier les énergies pour réduire leurs impacts

- Rechercher une diversification des énergies et des lieux de production afin d'éviter la concentration des impacts environnementaux en un point donné (plusieurs microcentrales hydroélectriques dans les têtes de bassin plutôt qu'une tranche de nucléaire à l'aval),
- Fixer des objectifs quantitatifs pour les énergies renouvelables (solaire, éolienne, hydraulique, co-génération, biomasse) et les traduire réglementairement,
- Mettre en œuvre des incitations financières pour les énergies renouvelables et améliorer leur compétitivité économique,
- Réaliser des choix énergétiques par bassin en fonction de l'Intérêt Général en terme environnemental. Evaluer les impacts environnementaux des choix énergétiques à l'échelle du bassin versant et non pas uniquement localement,
- Favoriser la prise en compte de la vulnérabilité de la ressource en eau dans les plans énergétiques locaux,
- Ajuster la fiscalité de l'énergie au respect des objectifs environnementaux : financement des énergies renouvelables, mesures compensatoires des impacts de l'hydroélectricité sur le milieu aquatique dans les têtes de bassin...

Développer une gestion collective de l'agriculture

- Développer à l'échelle des bassins versants des outils de gestion collective de la demande en eau, notamment dans le domaine de l'irrigation (périmètres d'irrigation...),
- Adapter les systèmes de production agricole à la disponibilité locale en eau et rechercher des systèmes plus économes en eau...

A partir des constats mis en évidence précédemment, quatre questions ont été formulées et posées aux participants pour faire émerger des recommandations. Traitées en atelier, par des groupes dont la composition « géographique » est aléatoire (pas de positionnement amont ou aval), les questions ont abouties aux recommandations suivantes :

Comment optimiser les usages ?

Améliorer la concertation

- Renforcer le dialogue, instaurer des médiateurs,
- Instaurer des systèmes de décisions participatives et collectives,

Améliorer la connaissance

- avec des diagnostics multicritères,
- des études d'impact globale à l'échelle du bassin,
- en introduisant des analyses sociologiques et historiques (comprendre)
- et plus généralement en faisant appel à la pluridisciplinarité

Créer de nouveaux outils conciliant eau et aménagement du territoire

Développer des démarches territoriales ; le bassin versant est un territoire

Améliorer les outils existants en les rendant plus « transparents »

Evaluer les actions

Faire des évaluations économiques en intégrant les coûts écologiques et sociaux, pour orienter les choix

Définir des objectifs de « développement durable »

Revoir les politiques énergétiques (usage des barrages, nucléaire, hydroélectricité...), les politiques d'irrigation.

Comment réguler les conflits ?

Améliorer la concertation

Donner le même poids à chaque acteur, supprimer le corporatisme, faire participer tout au long de la démarche, instaurer des médiateurs compétents et neutres

Améliorer la connaissance et comprendre

Admettre la légitimité de tous les intérêts par la connaissance

Former / informer

Acquérir un vocabulaire commun, développer des actions d'éducation et d'information pour mieux comprendre les intérêts de chacun.

Evaluer

Développer le suivi des actions et des programmes mis en œuvre

Comment renforcer les atouts ?

Améliorer la concertation

Renforcer la présence des représentants des « têtes de bassin (élus, société civile et acteurs économiques) dans les instances de concertation et de consultation ; développer des thèmes d'intérêt commun et mettre en cohérence les objectifs de l'amont et de l'aval

Animer, contrôler, évaluer les politiques territoriales

Adapter les outils existants

- réglementaires : Donner des « autorisations » en fonction de l'existant (et non atomisées) ; développer des études d'impacts globales pour le bassin versant ; intégrer une nouvelle variable à gérer (les sédiments)
- des approches territoriales : Faire reconnaître (à l'extérieur) et faire prendre conscience (aux locaux) de l'intérêt patrimonial des têtes de bassin ; être innovant localement en s'appuyant sur les spécificités régionales...

Concevoir de nouveaux principes de financement

- Interventions financières par rapport à un enjeu, pour des opérations modestes, ponctuelles (et à impact positif), pour de la non-intervention (avec un objectif environnemental)
- Définir des modalités d'interventions financières différentes selon les zones

Former, informer

Faire prendre conscience aux locaux que « l'eau » est la richesse économique des « têtes de bassin » ; élaborer des guides de bonnes pratiques pour les maîtres d'ouvrage de travaux...

Définir des objectifs

Faire cohabiter tous les usages en les optimisant pour les rendre compatibles.

Comment transformer les contraintes (subies) en obligations (comprises/acceptées) ?

Améliorer la connaissance, comprendre : produire de nouvelles données nécessaires pour une approche globale (eau/milieu) et pour l'instruction réglementaire optimale des projets ; mettre en place des systèmes d'information fiables et offrir un service d'information à la population,

Créer de nouveaux outils

- Réglementaires : réformer la rémunération de l'ingénierie publique ; revoir l'organisation de l'administration pour développer une approche territoriale par bassin versant (créer un service inter bassin qui assure la police de l'eau et l'instruction des autorisations)
- Contractuels : impliquer et rendre acteurs les locaux dans les décisions concernant leur territoire
- Planification : imaginer une planification du territoire en fonction des impacts « amont / aval »

Former, informer

- Développer des actions d'information et d'échanges « amont / aval » à partir de projet ;
- Organiser des journées de rencontres amont / aval (fêtes, rencontres techniques, thématiques...);
- Donner le même niveau d'information à tous les acteurs concernés (développer des outils, diffuser des diagnostics par bassin versant...)

Adapter et améliorer les outils existants

- Mettre en cohérence la PAC avec l'activité agricole des têtes de bassin ;
- Appliquer les « principes » existants et les prendre réellement en compte sur le terrain.

- Compte de l'eau sur le bassin de la Haute Loire - Pascale BABILLOT / Ifen - Juillet 1995
- Documents d'objectifs Natura 2000 : Réserve Naturelle Ile de la Platière : Atlas du site – Volume III - Agence de l'Eau RMC - Octobre 1998
- Etude de pré-Sage sur le bassin amont du Tarn - Agence de l'eau Adour-Garonne, Société d'Ingénierie pour l'Eau et l'Environnement - Avril 1998
- Revue : L'Eau en Loire-Bretagne N° 60 - Février 2000
- Parcs Naturels Régionaux de France N° 38 - Février 2000
- Étude de définition de nouvelles stratégies pour l'occupation de l'espace dans une optique de valorisation des ressources en eau - Jean LE BLOIS - Septembre 1994
- Etude des relations couverture végétale-débit d'étiage sur des bassins versants représentatifs du Massif Central - Jean LE BLOIS - Septembre 1997
- Charte de la Vallée de la Dordogne - EPIDOR - 1992
- Charte de la Vallée de la Dordogne : Analyse et problèmes identifiés ayant servi de base à la recherche de consensus; EPIDOR - Février 1992
- Loire Nature Programme, Etude de définitions des priorités d'intervention foncière - 1995
- Loisirs Nautiques et aquatiques, « Cahier Espaces 35 » - Dossier réalisé avec le concours de l'AFIT
- La gestion des rivières et des lacs : Petit guide juridique à l'intention des élus locaux de Rhône Alpes - Agence de l'Eau RMC - 1998
- Revue Eaux - Agence de l'eau RMC - Mars 2000
- Revue Espaces pour demain N° 64
- La nature en colère : réflexions, solutions, perspectives - 2e trimestre 2000
- Etude de l'impact social des éclusées sur les vallées de la Dordogne, la Cère, la Maronne et la Vézère - Armelle FAURE / EPIDOR - Compagnie des Experts et Sapiteurs - Rapport provisoire Avril 2000
- Analyse des aspects institutionnels de la gestion de l'Eau. Etude du Centre International de droit comparé de l'environnement, pour l'OIEau, Limoges - mars 2001
- L'environnement en Limousin, recueil de données, DIREN et Conseil Régional du Limousin
- SDAGE Loire Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse

- Plan de gestion des étiages (PGE) :** Contact : Agence de l'eau Adour-Garonne (Toulouse)
Le PGE considéré comme l'outil qui permet de régler des conflits d'usages. Ce outil de gestion, crée par l'agence dans le cadre du SDAGE, fixe les règles de partage de la ressource à l'étiage, en situation normale et en crise, ainsi que les moyens de contrôle.
- Programme «entretien – restauration des rivières» :** contact Agence de l'eau Loire Bretagne (Orléans)
- Contrats de rivières et SAGE :** DIREN, Agences de l'eau
- Eau et Risques Naturels : étude 3P** (Protection, Prévention, Prévision) ciblée sur la Plaine de la Loire Forézienne, connaissance du risque d'inondation et des conditions d'écoulement des eaux. Contacts : DDE 42 et 43, agence de l'eau Loire Bretagne (Orléans), EPALA (maître d'ouvrage, Orléans)
- Plan Départemental pour la protection du Milieu Aquatique et la Gestion des ressources piscicoles :** La fédération de la Creuse pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique a défini une politique de gestion qualitative de l'eau déclinée à travers l'élaboration du Plan départemental, base pour des actions de valorisation du patrimoine piscicole et de restauration des populations de poissons migrateurs, en accord avec le plan Saumon Gartempe : contact : Fédération pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique pêche de Creuse (Guéret).
- Plan Loire Grandeur nature :** contacts DIREN Centre, Agence de l'Eau Loire-Bretagne (Orléans) , EPALA (Orléans)
- Plans de gestion des espaces naturels et maîtrise foncière dans les têtes de bassin :** contact Conservatoire des Espaces Naturels du Limousin (Saint Gence, Haute-Vienne)
- Place de la microhydroélectricité dans la politique énergétique future :** Contact Ademe (M. Cazaud Limousin)
- Gestion des Eclusées – Etude socio-économique :** contact EPIDOR (Dordogne)
- Des actions sur la qualité des eaux souterraines dans une tête de bassin afin de garantir les usages de l'aval :** contact Parc Naturel Régional des Causses du Quercy
- Le tourisme fluvial sur le Lot, un projet de bassin :** contact EPTB Lot, Entente Interdépartementale pour l'aménagement de la vallée du Lot
- Programme LIFE de gestion des inondations de la Saône, 1997 :** Syndicat Mixte d'Etude pour l'Aménagement du bassin du Saône et du Doubs
- Quelques exemples liés à la gestion de l'espace dans les têtes de bassin :** Contact DIREN Languedoc Roussillon.
- Mettre en œuvre la médiation environnementale :** contacts association OMESC (M. Vassalo, Béziers), CRIDEAU (Limoges, M. Monédiaire).

Introduction

Le Guide de Recommandations pour une meilleure gestion de l'eau sur le territoire de l'Extremadura, prétend être un outil d'orientation dans le cadre de la gestion intégrée de l'eau, s'adressant aussi bien aux gestionnaires publics, qu'aux exécutants de travaux publics et privés, et aux utilisateurs de l'eau.

Ses indications sont complémentaires et viennent en appui aux décisions d'aménagement du territoire. Elles s'énoncent dans le respect des directives formulées par d'autres sphères de la planification et par les secteurs économiques demandeurs d'eau.

Méthodologie

La réalisation du Guide pour une meilleure gestion de l'eau en Extremadura a porté en premier lieu sur l'Etat de l'Eau en Extremadura, qui a abouti à un diagnostic technique.

Le diagnostic enrichi et validé par un groupe d'acteurs locaux participants à des journées de concertation, a débouché sur des recommandations.

Phase I. L'Eau en Extremadura. Description de la situation

Le lancement de l'étude a été l'occasion de rassembler les différents acteurs de l'Administration Régionale et Etatique ayant des compétences en matière d'eau en Extremadura, dont le double objet était de présenter le projet et leur permettre d'exprimer leur opinion ainsi que de proposer d'éventuelles directives.

Les principaux documents consultés ont été les suivants : Plan Hydrologique I du Bassin de la Guadiana, Plan Hydrologique du bassin du Tajo, le Plan d'Aménagement et Exploitation piscicole de la Communauté Autonome d'Extremadura (1998), le Livre Blanc de l'Eau en Espagne. Document de synthèse (1998), Publications régionales relatives au sujet, Directive Cadre européenne sur la gestion de l'eau.

Ont participé les acteurs représentant les organismes suivants :

- Internationaux : Office International de l'Eau, partenaire du projet
- Nationaux : Ministère de l'environnement. Unité de Développement Territorial, Confédération Hydrographique du Tajo. Bureau de Planification, Confédération Hydrographique du Guadiana. Bureau Technique, Institut Technologique Geominier d'Espagne (ITGE). Organe consultatif en matière des Eaux Souterraines.
- Autonomes : Office du Logement, Urbanisme et Transports. Direction Générale de l'Urbanisme, Architecture et Aménagement du Territoire. PROMOTEUR DU TRAVAIL, Office de Travaux Publics et Tourisme. Direction Générale de Travaux Hydrauliques, Office d'Agriculture et Environnement (Direction Générale des Structures Agraires - Service d'Aménagement des Irrigations, Direction Générale de l'Environnement - Service de Conservation de la Nature, Chasse et Pêche, Piscifactoría Vegas du Guadiana, Office de l'Economie, Industrie et Commerce. Direction Générale de l'Aménagement Industriel, Energie et Mines - Eaux souterraines, Office de la Santé et Consommation. Direction Générale de Santé Publique.
- Municipales : Conseils Généraux de Cáceres et Badajoz

Le document élaboré présente le milieu physique et économique de la Communauté Autonome d'Extremadura, avec une référence spéciale à la singularité de sa situation du point de vue hydrographique, comme Bassin moyen contenant deux rivières déterminantes dans l'hydrologie espagnole, le Tajo et le Guadiana.

Il rappelle le cadre institutionnel et la répartition des compétences en matière d'eau, afin de clarifier le rôle des différents acteurs intervenant dans l'usage et la gestion de l'eau.

Il aborde ensuite les aspects considérés comme déterminants dans la physionomie des ressources hydriques, comme : l'état physique des ressources superficielles et souterraines, la satisfaction des demandes, la qualité et les sources de pollution, les écosystèmes aquatiques, les risques liés à l'eau, et enfin, les utilisations ludico-sportives de ces ressources.

La 1^{ère} partie du guide s'achève sur un diagnostic qui met en lumière les questions primordiales sur l'Eau en Extremadura.

Phase II. Elaboration du Guide

Le document ainsi élaboré a été présenté à l'ensemble des acteurs concernés par l'eau y compris des représentants des Communautés situées à l'aval et en amont de la région de l'Extremadura (Madrid et Portugal, respectivement). L'objectif de cette journée de présentation était de susciter la réflexion avec l'ensemble des acteurs de l'eau et de déboucher sur des recommandations. Cette démarche, de concertation locale, innovante en Espagne, a été possible grâce au partenariat avec l'Office International de l'Eau.

La structure du guide de recommandations s'inspire des discussions issues des journées de concertation et de quelques expériences réalisées en planification hydraulique aussi bien en Espagne qu'en France. Les recommandations ont été complétées par des entretiens ponctuels avec certains acteurs. Le guide provisoire a été de nouveau soumis à consensus et suggestions des acteurs.

Le guide enrichi par les suggestions a été présenté à Limoges lors du séminaire organisé par le groupe français, et utilisé comme outil de travail pour la comparaison des expériences dans les deux pays.

Résultats

Constitution d'un réseau de relations

Un des aspects positifs de ce travail, a été l'occasion de faire se rencontrer les différents interlocuteurs ayant des compétences sectorielles en matière d'eau dans la Région d'Extremadura, et qui ont été confrontés autour d'une table, à un échange d'opinions et points de vue.

Cependant, établir un réseau officiel de relations, au niveau institutionnel, même si cela figure parmi les objectifs prioritaires pour une bonne gestion de l'eau, requiert beaucoup de temps et d'implication formelle de toutes les parties, c'est ainsi qu'à ce niveau on peut dire que l'apport de ce travail constitue, un petit grain de sable.

Un guide de Recommandations

Les recommandations contenues dans ce document sont applicables à un vaste territoire dans lequel la diversité, aussi bien biophysique que socioéconomique, sont des traits déterminants de sa géographie.

Deux caractères hydrographiques déterminent l'image des eaux d'Extremadura. D'une part, elle constitue le bassin «moyen» de deux rivières péninsulaires très importantes, le Tajo et le Guadiana, dont les eaux proviennent de la Communauté de Castille - La Mancha et Madrid en amont, et s'écoulent vers le Portugal en aval. D'autre part, le Tajo et le Guadiana sont des cours d'eau transnationaux, ce qui constitue un facteur de complexité juridique en particulier pour l'utilisation des eaux et le partage entre l'Espagne et le Portugal.

Des échanges fructueux avec le Limousin

La coopération Extremadura/Office International de l'Eau a permis de mettre en commun une mécanique de stratégies participatives des différents acteurs locaux, non habituelles en Espagne. Elle a permis également de mieux connaître les mécanismes de gestion de l'eau en France.

Objectif du guide pour une gestion globale et intégrée de l'eau

- Attribuer à l'eau sa dimension territoriale comme élément structurant dans l'aménagement du territoire
- Concevoir les milieux aquatiques comme écosystèmes de vie
- Garantir la satisfaction des diverses demandes en terme de qualité et de quantité
- Minimiser la pollution des ressources hydriques
- Garantir un usage adéquat des écosystèmes aquatiques
- Favoriser la participation consensuelle de tous les acteurs impliqués dans la gestion et l'utilisation de l'eau
- Promouvoir l'éducation relative à l'eau

Recommandations

A) Garantir le fonctionnement écologique des rivières

La gestion de l'eau doit évoluer vers une gestion des écosystèmes aquatiques sous toutes ses formes, rivières et zones humides, ainsi que tous ses composants, chimiques, physiques et biologiques.

Elle doit intégrer les impératifs de conservation d'un écoulement minimum naturel des eaux, de la préservation de la faune et la flore associée aussi bien à l'eau qu'aux bords des rivières, dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques.

Elle préservera et améliorera l'environnement hydrique, spécialement pour la conservation des minimas écologiques qualitatifs et quantitatifs.

B) Protéger les eaux souterraines

Malgré le manque de protagonistes dans la géographie hydraulique de la Région, les eaux souterraines doivent être conservées comme élément stratégique dans la satisfaction de demandes ponctuelles et locales.

Les mesures de protection de ces ressources s'orientent vers la conservation et/ou récupération des ressources en eau par la gestion des extractions, la conservation et l'amélioration de la qualité des ressources, par la prévention et la limitation des rejets polluants.

La nouvelle Directive Cadre européenne de l'eau constitue un nouveau défi pour l'intégration des eaux souterraines dans la planification hydrologique.

C) Protéger les zones humides

La prise en considération des zones humides doit être préconisée systématiquement dans toutes les actions de gestion, de travaux et de planification hydraulique, ainsi que dans les décisions d'aménagement du territoire.

Elle nécessite la mise en oeuvre prioritaire de la conservation de la valeur patrimoniale et fonctionnelle de ces zones et des richesses végétales et animales qu'elles abritent.

D) Améliorer la gestion quantitative et qualitative des demandes

Garantir la satisfaction des demandes en eau en qualité et quantité, en rendant compatibles les différents usages - urbain, agricole, industriel, hydroélectrique et ludique - constitue un des objectifs de base de la gestion des ressources hydriques en Extremadura.

Les économies d'eau, la réduction des pertes figurent parmi les mesures les plus importantes pour préserver durablement la ressource.

E) Minimiser et aménager la production des rejets polluants

La réduction des rejets constitue une action fondamentale pour préserver la qualité des ressources hydriques. Cela suppose de mettre en oeuvre des mesures de prévention et réduction des rejets, des systèmes d'épuration efficaces et un contrôle rigoureux de la qualité des milieux récepteurs.

F) Diminuer l'impact de situations de stress hydrique: inondations et sécheresses

Certaines zones du territoire sont exposées à de graves risques d'inondation qui mettent en danger la vie et les biens des citoyens. On peut pallier à ces situations grâce à une délimitation cartographique des zones inondables et l'aménagement adéquat de ses usages et activités, la mise en oeuvre de systèmes de prévention et alerte, et, à plus long terme, l'application de techniques de reforestation, défense du sol et correction hydrologique.

G) Garantir l'utilisation récréative adéquate des milieux aquatiques

La revalorisation de l'eau comme ressource ludique - pêche sportive, zones de baignade et zones récréatives - se trouve parmi les demandes réclamant une plus grande attention de la part de la société étant nécessaire d'adopter des mesures qui permettent de donner satisfaction et de respecter les équilibres naturels.

La pêche sportive figure parmi les activités ludiques les plus populaires de la Région, et donc sa pratique doit être encouragée sur les bases d'une protection des écosystèmes où elle se développe.

L'utilisation ludique des lacs, lagunes, lacs artificiels et cours d'eau devra se faire en fonction de la fragilité du milieu et de la protection dont ils doivent faire l'objet en rapport avec leur utilisation.

Compte tenu qu'un grand nombre de campings et de zones ludiques s'implantent près des cours d'eau et sont soumis à de fortes variations de population saisonnière, des mécanismes de contrôle doivent être renforcés afin de vérifier le bon fonctionnement des dispositifs d'assainissement.

H) Promouvoir la gestion participative

La gestion globale de l'eau fait intervenir un grand nombre d'acteurs parmi lesquels, les responsables de la planification de la politique hydraulique et sectorielle, les utilisateurs de l'eau, les organes consultatifs de caractère institutionnel, et les représentants de Fédérations sportives et d'Associations de Conservation de la Nature. Leur coordination constitue un des objectifs prioritaires que souhaite promouvoir ce guide.

Dans cette logique, le guide illustre quelques exemples de modèles de gestion, inspirés de la participation conjointe des responsables des Administrations, des différents usagers de la ressource, et des Associations représentatives de protection de la nature.

Les recommandations communes avec le Guide de L'Office International de l'Eau

Bien que les objectifs des équipes des deux pays sont sensiblement différents, il apparaît une certaine similitude dans les lignes directrices des recommandations proposées par l'Extremadura et l'Office International de l'Eau.

Diffusion du guide

Le guide de recommandations a pour vocation d'être un document de sensibilisation et de vulgarisation à destination des décideurs et du grand public. Une vingtaine de «tableaux» peints aux pastels illustrent les principales recommandations.

La première diffusion du document au niveau régional a été réalisée dans le cadre d'une Foire annuelle de la Construction dans la localité de Don Benito (Badajoz) dont cette année était consacrée à l'eau. Le guide a été présenté lors d'une conférence puis distribué aux participants. La Junta de Extremadura projette de réaliser une seconde édition, plus importante, de 2000 exemplaires, dans le but de diffuser le document aux institutions (administrations régionales et locales,) mais aussi aux centres d'enseignement secondaire - collèges, centres de formation professionnelle, écoles techniques, etc. - utilisateurs, associations, etc.

Parmi les objectifs de diffusion, INTERNET dans les pages WEB de l'Office, ainsi que sa promotion dans tous les forums de caractère nationaux ou internationaux.

Introducción

La Guía de Recomendaciones para una mejor gestión de agua en las Regiones de la Diagonal Continental. El caso de Extremadura, pretende ser una herramienta de orientación en el ámbito de la gestión integrada del agua en Extremadura, dirigida tanto a los gestores públicos, como a los ejecutores de obras públicas y privados, y a los usuarios del agua.

Sus indicaciones se proponen como complementarias o de apoyo para las determinaciones de la ordenación territorial, y se enuncian desde el respeto e integración de las directrices formuladas desde otras esferas de la planificación, en particular la hidrológica, así como desde los múltiples sectores económicos demandadores de agua.

Metodología

La realización de la Guía para una mejor gestión de Agua en Extremadura se ha llevado a cabo a partir de la redacción, en primer lugar, de un trabajo sobre el Estado de la Cuestión del Agua en Extremadura, el cual ha servido de diagnóstico y documento de criterios técnicos.

A continuación, y a la luz de las conclusiones obtenidas en este documento, así como del debate y concertación previos con los actores participantes se ha elaborado el documento de la Guía de recomendaciones, propiamente dicho.

Fase I. el Agua en Extremadura. Estado de la cuestión

El lanzamiento del estudio se llevó a cabo mediante convocatoria de los diferentes actores de la Administración Regional y Estatal con competencias en materia de agua en Extremadura, con el doble objeto de presentar el proyecto y permitirles expresar su parecer a la vez que proponer posibles directrices.

Tras la reunión, se comenzaron los trabajos de recopilación de la información disponible sobre la materia, así como de entrevistas personales con dichos actores.

Los principales documentos consultados han sido los siguientes: Plan Hidrológico I de la Cuenca del Guadiana, Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo, El Plan de Ordenación y Aprovechamiento piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura. 1998, El Libro Blanco del Agua en España. Documento de síntesis. 1998, Publicaciones regionales relacionadas con la materia, Directiva Marco de Aguas.

Han participado actores en representación de los siguientes Organismos:

- Internacionales: Office Internationale de l'Eau
- Estatales: Ministerio de Medio Ambiente. Unidad de Desarrollo Territorial, Confederación Hidrográfica del Tajo. Oficina de Planificación, Confederación Hidrográfica del Guadiana. Oficina Técnica, Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE). Órgano consultivo en materia de Aguas Subterráneas.
- Autonómicos: Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio. PROMOTOR DEL TRABAJO, Consejería de Obras Públicas y Turismo. Dirección General de Obras Hidráulicas, Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (Dirección General de Estructuras Agrarias - Servicio de Ordenación de Regadíos, Dirección General de Medio Ambiente - Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca, Piscifactoría Vegas del Guadiana, Consejería de Economía, Industria y Comercio. Dirección General de Ordenación Industrial, Energía y Minas - Aguas subterránea, Consejería de Sanidad y Consumo. Dirección General de Salud Pública.
- Municipales: Diputaciones provinciales de Cáceres y Badajoz

El documento elaborado recoge, en primer lugar, la presentación del medio físico y económico en el que se inscribe la Comunidad Autónoma de Extremadura, con una referencia especial a la singularidad de su ubicación desde el punto de vista hidrográfico, como cuenca media de dos cauces tan determinantes en la hidrología española, como son el Tajo y el Guadiana.

A continuación, pasa revista al marco legal y el estado de las competencias en materia de agua, con el fin de clarificar cuáles son los distintos agentes sociales que intervienen en el uso y la gestión del agua.

Seguidamente, aborda los aspectos considerados determinantes en la fisionomía de los recursos hídricos, como son: el estado físico de los recursos superficiales y subterráneos, la satisfacción de las demandas, la calidad y las fuentes de contaminación, los ecosistemas acuáticos remarcables, los riesgos ligados al agua, y por último, los usos lúdico-deportivos de estos recursos.

El estudio finaliza con un documento recapitulativo que incorpora a modo de diagnóstico las conclusiones de las cuestiones que se han mostrado más relevantes. Se acompaña de una cartografía compuesta por 3 planos que tratan de sintetizar los grandes capítulos esenciales que han sido objeto de diagnóstico a lo largo de este estudio.

Fase II. Elaboración de la Guía

En jornada de trabajo, el documento así elaborado fue presentado al conjunto de actores participantes. También fueron convocados, en esta ocasión, representantes de las Comunidades ubicadas aguas arriba y abajo de la región extremeña (Madrid y Portugal, respectivamente). El objeto de la jornada fue someter este documento a concertación, así como trabajar sobre los aspectos determinantes en la gestión del agua en Extremadura y que deberían ser objeto de recomendaciones.

Enunciados estos aspectos, se trabajó sobre una estructura de guía que abordara tales elementos clave, consultándose para ello algunas experiencias realizadas en planificación hidráulica tanto en España como en Francia. La información fue completada con consultas puntuales a algunos actores, obteniéndose un borrador de texto que fue nuevamente sometido a consenso y sugerencias de los actores.

Atendidas las sugerencias consideradas oportunas, el documento resultante fue presentado en Limoges en el seminario organizado por el grupo francés, y utilizado como herramienta de trabajo para la comparación de las experiencias de ambos países.

De forma paralela, se trabajó en la elaboración de 20 ilustraciones representativas de las recomendaciones clave, así como en la maquetación del texto con el fin de dotarlo de un formato divulgativo y de lectura amena. Para ello, se contó con la colaboración de creativos expertos en divulgación técnica.

Resultados

Constitución de una red de relaciones

Entre los aspectos positivos de este trabajo, figura el haber dado pie al encuentro de los diferentes interlocutores con competencias sectoriales en materia de agua en la Región de Extremadura, los cuales se han visto confrontados en una mesa de trabajo, al intercambio de opiniones o criterios, en algunos casos divergentes.

Sin embargo, establecer una red oficial de relaciones, a nivel institucional, si bien figura entre los objetivos prioritarios para una buena gestión del agua, requiere de mucho tiempo e implicación formal de todas las partes, por lo que a este nivel se puede decir que la aportación de este trabajo constituye, únicamente, un pequeño grano de arena.

Elaboración de una guía

Las recomendaciones contenidas en este documento son de aplicación a un vasto territorio, cuya dimensión alcanza los 42000 km², y en el que la diversidad, tanto biofísica como socioeconómica, despuntan como rasgos determinantes de su geografía.

Tal extensión permite una amplia organización territorial en áreas delimitadas por criterios biofísicos de alta variabilidad espacial, tales como el clima, la geología, la ocupación del suelo, el medio natural, etc.

Dos rasgos hidrográficos determinan la imagen de las aguas Extremeñas. Por un lado, su ubicación estratégica en el tramo medio de las cuencas de dos importantes ríos peninsulares, como son el Tajo y el Guadiana, lo que las sitúa en receptoras, aguas abajo, de las escorrentías procedentes de la Comunidad de Castilla - La Mancha y Madrid, y donante, aguas arriba, de Portugal. Y por otro, e íntimamente relacionado con el aspecto anterior, el hecho de que tanto el Tajo como el Guadiana son, también, ríos portugueses, lo que introduce un factor de complejidad jurídica en torno a los aprovechamientos que gravitan sobre ambas cuencas.

Objetivo de la guía

- Una gestión global e integrada del agua persigue los siguientes objetivos:
- Otorgar al agua la dimensión territorial que le es inherente como elemento estructurante en la ordenación del territorio
- Concebir los medios acuáticos como ecosistemas de vida
- Garantizar la satisfacción de las distintas demandas en términos de calidad y cantidad
- Minimizar la contaminación de los recursos hídricos
- Garantizar un adecuado disfrute de los ecosistemas acuáticos
- Propiciar la participación consensuada de todos los actores implicados en la gestión y el uso del agua
- Fomentar la educación en torno al agua

Recomendaciones**a) Garantizar el funcionamiento ecológico de los ríos**

La gestión del agua debe evolucionar hacia una gestión de los ecosistemas acuáticos bajo todas sus formas, ríos y zonas húmedas, así como todas sus componentes, químicas, físicas y biológicas.

Deberá integrar los imperativos del mantenimiento de una escorrentía mínima natural de las aguas, de la preservación de la fauna y la flora asociadas tanto al agua como a las riberas de los cauces, dentro del respeto del correcto funcionamiento de los ecosistemas acuáticos.

Preservará y mejorará el medio ambiente hídrico, de forma especial en lo que se refiere al mantenimiento de mínimos ecológicos cualitativos y cuantitativos.

B) Proteger las aguas subterráneas

A pesar de su escaso protagonismo en la geografía hidráulica de la Región, las aguas subterráneas deben ser conservadas como elemento estratégico en la satisfacción de demandas puntuales de carácter local y como pieza clave de los valiosos ecosistemas freáticos que sustentan.

Las medidas de protección de estos recursos se orientan al mantenimiento y/o recuperación del volumen de los recursos mediante la ordenación de las extracciones, y a la conservación y mejora de la calidad de los recursos, mediante prevención y limitación de vertidos.

La nueva Directiva Marco del agua constituye un nuevo reto para la integración de las aguas subterráneas en la planificación hidrológica.

C) Proteger las zonas húmedas

La consideración sistemática de las zonas húmedas debe preconizarse en todas las acciones de gestión, las obras y la planificación hidráulica, así como en la ordenación territorial.

Ello requiere la puesta en marcha, de forma prioritaria, de la conservación activa del valor patrimonial y funcional de estos enclaves y de los recursos vegetales y faunísticos que albergan. Esta protección debe ser extremada en aquellos humedales que presenten gran rareza a nivel europeo (biodiversidad) o son importantes por su productividad biológica o su valor para las aves acuáticas.

D) Mejorar la gestión cuantitativa y cualitativa de las demandas

Garantizar la satisfacción de las demandas de agua en calidad y cantidad, compatibilizando a la vez los diferentes usos que se generan, - urbano, agrícola, industrial, hidroeléctrico y recreativo - constituye uno de los objetivos básicos en la gestión de los recursos hídricos.

El ahorro de agua, la reducción de pérdidas en su utilización y la satisfacción de su ciclo integral, figuran entre las medidas más atractivas desde el punto de vista de la sostenibilidad del recurso.

E) Minimizar y ordenar la producción de vertidos

La minimización de vertidos constituye la acción correctiva más eficiente para conseguir el mantenimiento de la calidad natural de los recursos hídricos. Se puede alcanzar a través de medidas de prevención y reducción de los caudales de vertido, la adopción de sistemas de depuración eficientes y un riguroso control de la calidad de los medios receptores.

F) Disminuir el impacto de situaciones de estrés hídrico: inundaciones y sequías

Algunas zonas del territorio se hallan expuestas a graves riesgos de inundación que ponen en peligro la vida y los bienes de los ciudadanos. Estas situaciones pueden paliarse mediante una delimitación cartográfica de las zonas inundables y la adecuada ordenación de sus usos y actividades, la puesta en marcha de sistemas de prevención y alerta, y, más a largo plazo, la aplicación de técnicas de reforestación, defensa del suelo y corrección hidrológica.

G) Garantizar el adecuado uso recreativo de los medios acuáticos

La valorización del agua como recurso lúdico - pesca deportiva, zonas de baño y áreas recreativas - se encuentra entre las demandas que reclaman una mayor atención por la sociedad, siendo necesario adoptar medidas que permitan dar satisfacción a estos requerimientos en el marco del respeto de los equilibrios naturales.

La pesca deportiva figura entre las actividades lúdicas más populares de la Región, por lo que su práctica debe ser fomentada basada en la eficaz protección de los ecosistemas en donde se desarrolla. Para ello deben ser arbitradas todas aquellas medidas tendentes al mantenimiento y recuperación de los hábitats piscícolas.

La utilización recreativa de los lagos, lagunas, embalses y cauces fluviales se deberá realizar en función de la fragilidad del medio y de la protección de que debe ser objeto en relación a su uso.

Habida cuenta de que un gran número de campings y zonas recreativas se implantan en las cercanías de cursos de agua y se ven sometidos a fuertes variaciones de población estacional, deben articularse mecanismos de control que permitan verificar el correcto funcionamiento de los dispositivos de saneamiento adoptados.

H) Promover la gestión participativa

En la gestión integral del agua tienen cabida un gran número de agentes sociales, entre los que destacan, los responsables de la planificación de la política hidráulica y sectorial, los usuarios del agua, los órganos consultivos de carácter institucional, y los representantes de Federaciones deportivas y de Asociaciones de Conservación de la Naturaleza.

Aspirar a su perfecta coordinación, si bien puede resultar ambicioso, constituye una de los objetivos prioritarios a promover desde este documento.

Con ese fin, desde este documento se ilustran algunos ejemplos de modelos de gestión inspirados, obviamente, en la participación conjunta de los responsables de las Administraciones, con arreglo a las competencias sustantivas que les son atribuidas, los distintos usuarios demandadores del recurso, y las Asociaciones representativas de colectivos relacionados con el uso o conservación de los medios acuáticos.

Las recomendaciones comunes con la Guía de L'OIEAU

Si bien se ha visto que el enfoque dado a los documentos por los equipos de ambos países son sensiblemente diferentes, se evidencia cierta similitud en las directrices concluyentes de las recomendaciones enunciadas.

Difusión de la guía

En el caso de la Región de Extremadura, la guía de recomendaciones ha sido objeto de ilustración y maquetación con el fin de proceder a su edición y divulgación.

La primera difusión del documento a nivel regional ha tenido lugar en el marco de una Feria anual de la Construcción que se convoca en la localidad de Don Benito (Badajoz) y cuya edición de 2001 estaba dedicada al agua. En el stand habilitado por la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes se difundieron entre los asistentes 500 ejemplares del libro y CD respectivamente, presentándose, igualmente, el documento con una pequeña conferencia.

La Junta de Extremadura pretende realizar una segunda edición, más numerosa, de 2000 ejemplares, con el fin de divulgar el documento a nivel institucional (administraciones regionales y locales,) pero también a nivel de los centros de enseñanza secundaria - institutos, centros de formación profesional, escuelas técnicas, etc. - usuarios, asociaciones, etc.

Entre sus objetivos de difusión destaca, igualmente su divulgación en INTERNET a través de la página WEB de la Consejería, así como su promoción en cualquier foro de carácter nacional o internacional en el que tenga cabida.

Les relais locaux :

interlocuteurs privilégiés des candidats

Recrutés sur le périmètre du Massif, au sein des structures locales (PNR, Départements, Pays, Syndicats, Communautés de communes...).

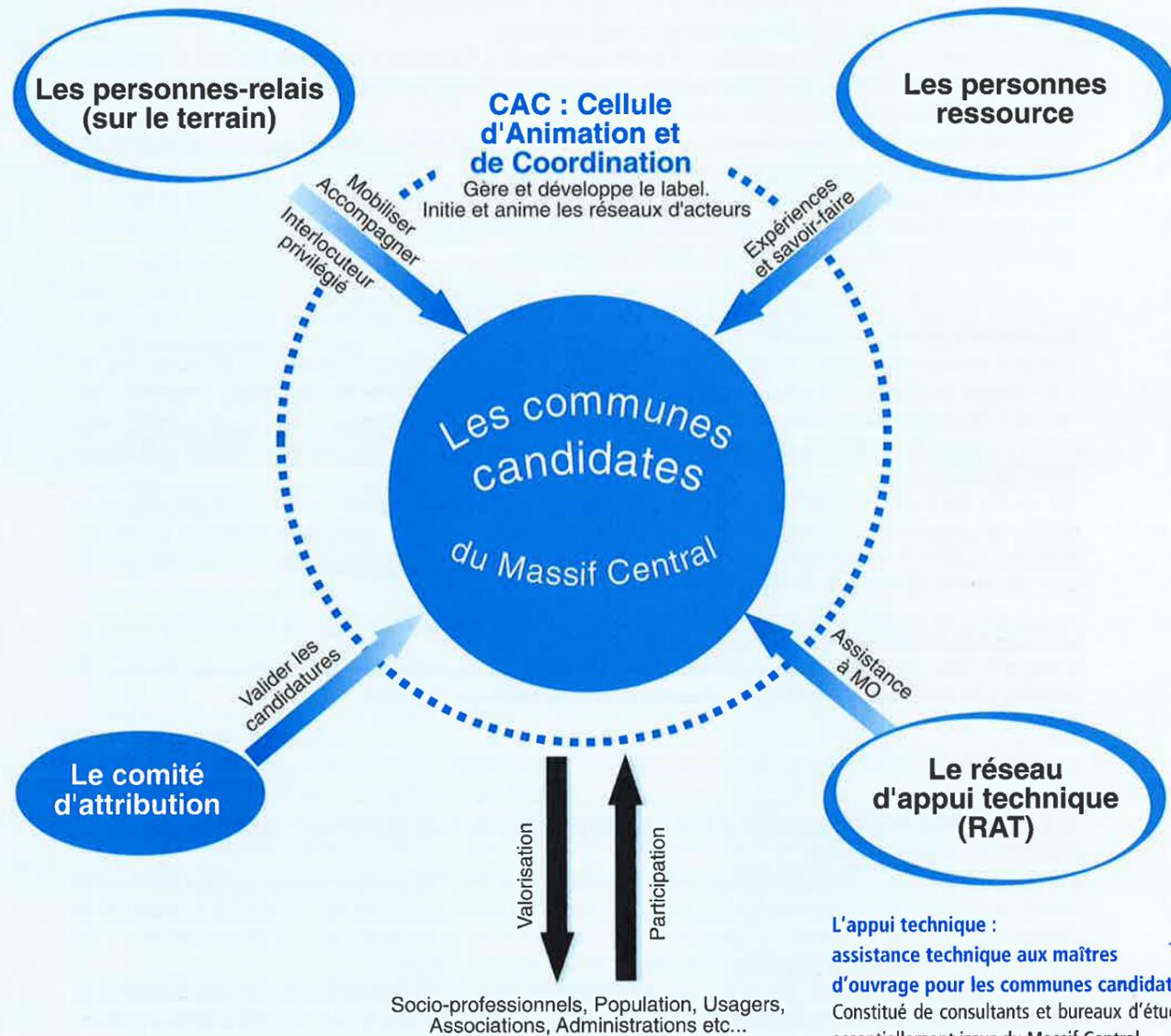
Leur mission : mobiliser chacun des candidats au label et les aider à remplir la grille de critères.

Les «personnes-ressource» :

expériences et de savoir-faire

Praticiens ayant une expérience innovante et transférable de gestion de l'eau sur leur territoire.

NB. : ce ne sont pas des prestataires de services mais un réseau d'échanges d'expériences et savoir-faire à la disposition de relais locaux et des communes candidates.



L'appui technique :

assistance technique aux maîtres d'ouvrage pour les communes candidates

Constitué de consultants et bureaux d'études essentiellement issus du Massif Central. Les membres du réseau s'engagent à de bonnes pratiques avec la signature d'un code de bonne conduite.

MISE EN ŒUVRE D'UNE RECOMMANDATION

Un «Label Eau» pour les territoires têtes de bassin

Contexte

L'eau et l'environnement constituent des facteurs importants de l'identité du Massif Central. Ils représentent un enjeu essentiel pour son développement économique, soit par des activités directes dans ces domaines, soit par des effets induits (labellisation environnementale, tourisme, attractivité du territoire pour l'implantation d'entreprises etc.).

L'OIEau et SOMIVAL ont proposé en 1999, à la DATAR Massif Central, la création d'un «label de qualité EAU pour le Massif Central» qui reconnaisse et mette en valeur les efforts des communes œuvrant dans le sens d'une amélioration de leur environnement.

Une étude de faisabilité du label Eau, financée par le Commissariat à l'Aménagement et au Développement du Massif Central, et s'appuyant sur le principe que l'eau est un facteur d'identification et de développement fort du territoire, s'est achevée en décembre 2000.

L'objectif du label

L'objectif du «Label eau» est d'encourager et d'accompagner les collectivités locales et les acteurs économiques du Massif Central à renforcer leurs actions en faveur de l'eau.

Le «label eau» offrira aux communes :

- La promotion et la mise en valeur de la collectivité,
- L'accompagnement des candidats tout au long de la procédure de labellisation,
- Un réseau de relations et d'informations.

Le «label eau» offrira aux régions du Massif Central :

- Un argument supplémentaire pour leur politique d'accueil basée sur un environnement de qualité,
- Un nouvel élan pour la dynamique locale.

L'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité a permis de :

- vérifier l'opportunité de la création d'un label EAU pour les communes du Massif Central, montrer ce qu'il apporte de plus par rapport aux labels existants, préciser le contenu et la procédure de la labellisation (les partenaires potentiels, l'organisation et de fonctionnement de la procédure, la valorisation des communes primées).
- identifier les cibles du label et les partenaires potentiels,
- définir le territoire pertinent (toutes les communes du massif central),
- élaborer un projet de charte qui aborde tous les thèmes liés à l'eau à partir de critères impératifs et incitatifs : eau potable, assainissement, milieux aquatiques, zones de baignade, plans d'eau, environnement général,
- proposer un schéma d'organisation et de fonctionnement pour la gestion du label. La structure qui portera le Label n'a pas été arrêtée bien que l'association ou le groupement d'intérêt public été proposés composé de personnes morales publiques (conseils régionaux, PNR, au minimum les financeurs...) et privées.

La mise en œuvre

Afin de tester en grandeur réelle la mise en œuvre de cette opération à partir du 2^{ème} semestre 2001, l'Office International de l'Eau et SOMIVAL ont reçu une participation financière de la DATAR Massif Central.

Le «label eau» devrait entrer en phase de croisière au bout de 4 ans :

Année 1 : phase de démarrage

Mise en route du projet avec la création de la structure de gestion du label, initiation du réseau de personnes relais, création d'outils de communication, labellisation d'une quarantaine de communes, définition du réseau d'appui technique (cadrage et initiation),

Année 2 : phase de consolidation

Développement du réseau de personnes relais, labellisation d'une centaine de communes,

Année 3 et 4 : phases de déploiement

Elargissement du réseau de personnes relais, augmentation du nombre de communes candidates et labellisées, renouvellement des communes labellisées la première année

Pendant les quatre années du projet

Mise en œuvre du réseau de personnes ressource et recensement des expériences utiles...

Les relations entre les régions de têtes de bassin et d'aval se font généralement aux dépens des premières qui subissent les décisions d'aménagement des plaines : par exemple, le soutien d'étiage ou la protection contre les crues ont généralement une incidence sur le développement touristique lié à l'eau des zones d'amont, les politiques de reforestation interfèrent avec la préservation des zones humides, etc.

L'Office International de l'Eau et la Junta de Extremadura (Espagne) ont ainsi proposé à l'Union Européenne, dans le cadre du programme INTERREG IIC, de réaliser un guide de recommandations pour améliorer la gestion de l'eau dans les régions de la diagonale continentale (Limousin, Auvergne, Midi-Pyrénées, toutes les régions d'Espagne et du Portugal). Son but est d'améliorer les relations entre les régions d'amont et d'aval et de faciliter la mise en cohérence des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire dans une logique de développement durable de ces régions.

La méthodologie du projet mise en œuvre a été délibérément une approche "bottom-up" pour faire remonter les préoccupations et les idées des acteurs du terrain, afin d'élaborer des recommandations utiles.



Office
International
de l'Eau



Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes
Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio

Projet cofinancé par :



Initiative Communautaire
Interreg IIC
FEDER



RÉGION
LIMOUSIN



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA REGION LIMOUSIN