

Contrat de rivière Semois et participation

P Vander Borgh – F Rosillon
ULG - Département Environnement
B 6700 ARLON

1. Le modèle wallon du Contrat de rivière

La Région wallonne n'a pas échappé à la mutation à laquelle on assiste depuis une dizaine d'année en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, en l'occurrence l'eau. La tendance qui s'est développée dans de nombreux pays est de passer d'une gestion technico-administrative à base légale forte à une gestion concertée plus souple entre acteurs sur base volontaire.

Les éléments moteurs qui ont favorisé le passage d'un mode de gestion sectorielle à un mode concerté et patrimonial ont pris naissance dans les nouvelles exigences apparues ces dernières années en matière de gestion de l'eau.

Au niveau des contrats de rivière, mettons particulièrement en exergue :

- d'une part, la multiplication des usages de l'eau, en particulier dans le domaine des loisirs, conduit à augmenter la pression sur les ressources ;
- d'autre part, la population est de plus en plus sensible aux différents problèmes liés à la qualité de l'environnement. Cette sensibilisation va croissant en écho à l'augmentation du prix de l'eau.

Début des années 90, les contrats de rivière ont vu le jour en Région wallonne, tout en s'inspirant des expériences françaises initiées 10 années auparavant. La reconnaissance institutionnelle du modèle wallon de contrat de rivière à travers la circulaire ministérielle de mars 1993 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne et leur confirmation par la circulaire de mars 2001, conduisent en 2005 à une bonne couverture de la Wallonie. Sur base des 16 projets en cours de préparation et d'exécution, 60% du territoire sont maintenant concernés par un contrat de rivière. Plus de 60% des Communes Wallonnes sont impliquées.

La définition même du contrat de rivière lui confère une dimension de développement durable. Le contrat de rivière vise à restaurer les usages et fonctions de l'eau pour répondre aux besoins des usagers et de la population d'un bassin versant tout en préservant les potentialités pour les générations futures. Sur le plan méthodologique, il n'est pas surprenant de constater que le contrat de rivière s'inscrit particulièrement dans le cycle quadriennal de la prise de décision politique de développement durable proposé par le bureau fédéral du plan en 1999.

2. Le Contrat de rivière du bassin de la Semois

Parmi les 16 contrats de rivière wallons, nous avons choisi le contrat du bassin de la Semois pour illustrer concrètement la démarche. A partir d'une initiative wallonne soutenue par les 12 principales communes belges du bassin, un premier contrat signé en décembre 1996 a pu être élaboré et mis en œuvre avec succès. Celui-ci concerne la partie belge du bassin. A la faveur

du programme Interreg II Wallonie – Champagne – Ardenne, la démarche a pu s'étendre côté France. Depuis septembre 2002, c'est un second programme d'actions wallon qui est mis sur les rails, en parallèle à son homologue français, le contrat Semoy. Désormais, c'est donc l'entièreté du bassin transfrontalier Semois/Semoy qui est couverte par un contrat de rivière (voir figure 1).

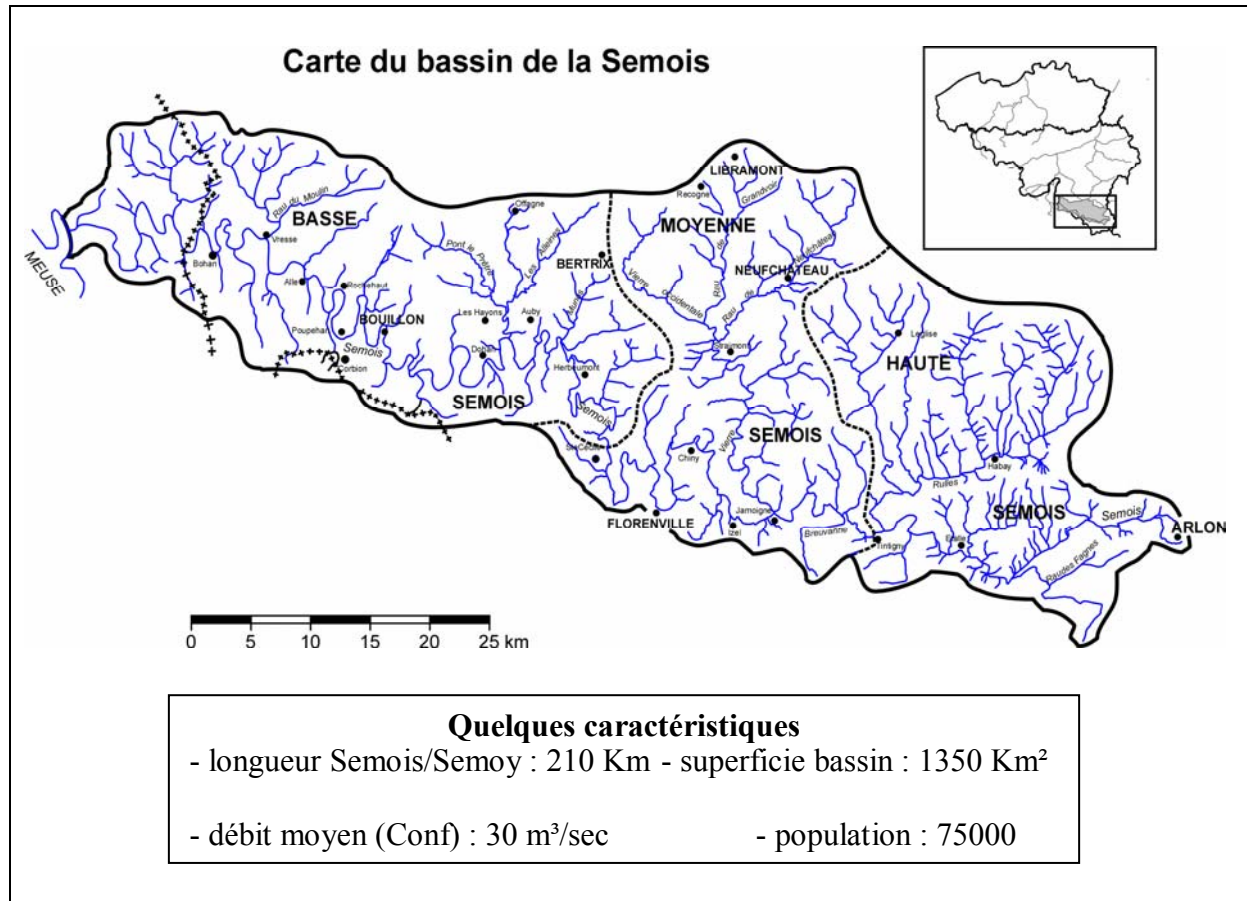


Figure 1. Le bassin de la Semois

Un premier contrat de rivière de 1994 à 2001 ...

Trois années ont été nécessaires avant d'aboutir en décembre 1996 à la signature d'un premier contrat de rivière. Ces trois années correspondent aux trois étapes essentielles de préparation d'un contrat :

- 1994 : l'année des constats avec collecte de données, inventaire du bassin, identification des enjeux
- 1995 : la charte du bassin de la Semois, 12 objectifs pour une gestion durable

Il s'agit d'un document d'orientation définissant des principes et lignes directrices auxquels les partenaires feront référence lors de leur engagement dans le contrat de rivière. Cette charte a été approuvée par le comité de rivière réuni à Rossignol (Commune de Tintigny), le 15 décembre 1995.

- 1996 : le contrat de rivière, le programme d'actions

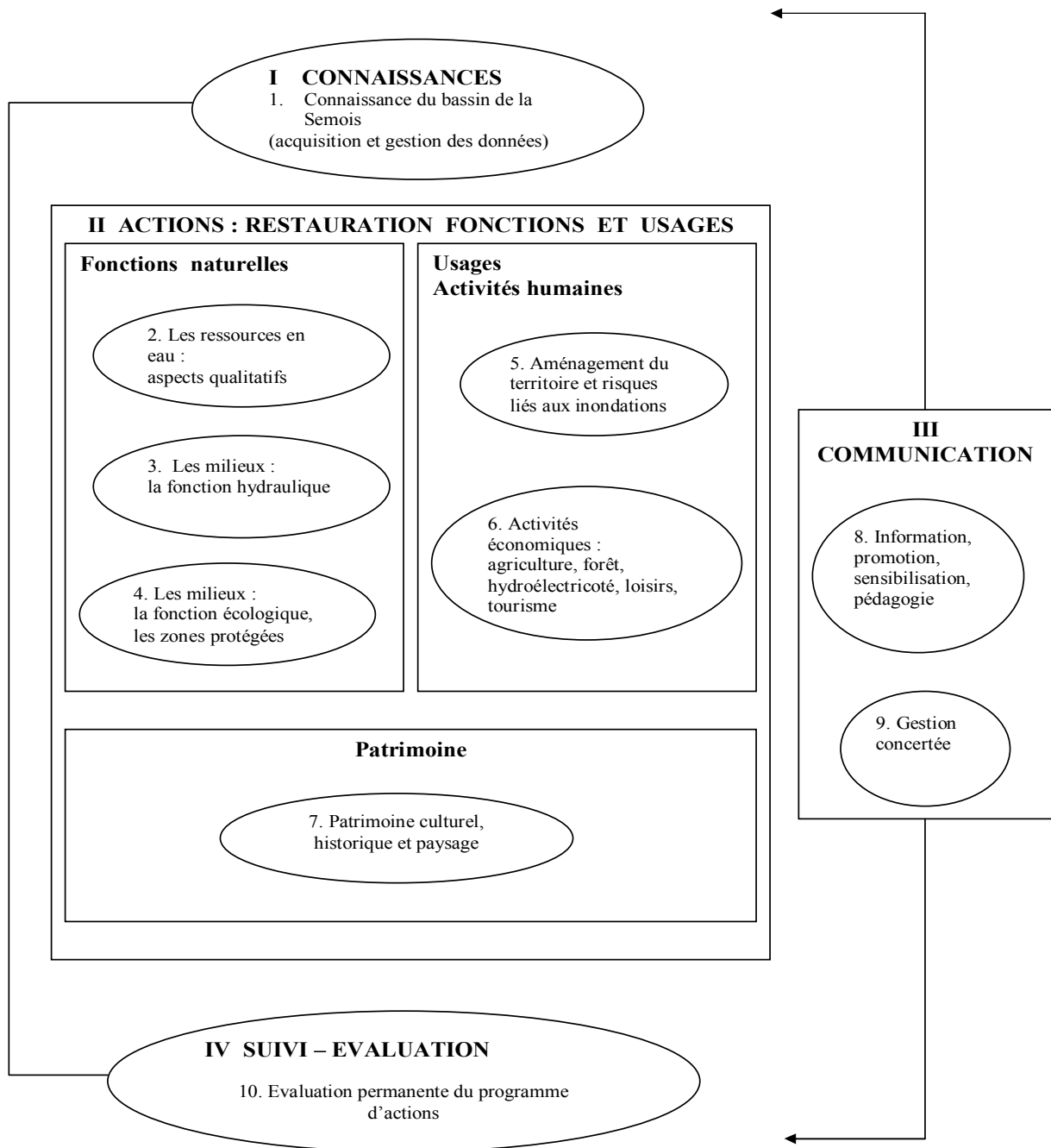
Au cours de la troisième année de convention, les membres du comité ont proposé, à partir des données de l'inventaire de 1994 et dans l'esprit de la charte, des actions concrètes de restauration des cours d'eau et de leurs abords. Un programme de 250 actions est signé par les 64 représentants des partenaires, le 16 décembre 1996 au château fort de Bouillon en présence de Son Altesse Royale le Prince Laurent.

Vers un second programme d'actions : de 2002 à 2005 ...

Suite au taux élevé d'actions réalisées en référence au premier contrat (85%) et à l'apport de nouvelles propositions par les partenaires, le comité de rivière a décidé d'élaborer un second contrat. Le dynamisme du partenariat, la poursuite de l'engagement des communes et de la Région wallonne, la poursuite des missions d'encadrement et d'animation par la Fondation Universitaire Luxembourgeoise (FUL) ont rendu possible cette seconde phase.

Le programme d'actions est structuré en 4 volets, scindés en 10 thèmes (voir figure 2) :

- Volet I : Les connaissances
- Volet II : Les actions de restauration des fonctions et usages
- Volet III : La communication
- Volet IV : Le suivi et l'évaluation.



Canevas du programme d'actions : organisation des 10 thèmes

Figure 2. Schéma d'organisation du contrat de rivière Semois

Le plus important, le volet II, porte sur une liste d'actions spécifiques et locales à mettre en œuvre sur le terrain. Les trois premiers thèmes portent essentiellement sur les fonctions naturelles des cours d'eau et des milieux liés à l'eau tandis que les deux suivants s'intéressent plutôt aux usages et aux activités humaines. Le thème 7 (patrimoine et paysage) est la résultante des potentialités naturelles du bassin modelées par l'homme dans ses activités de développement. Le volet central II est encadré par trois autres domaines d'ordre général qui reflètent les autres missions d'encadrement du contrat de rivière : l'amélioration des connaissances, la communication, le suivi et l'évaluation.

Ce nouveau programme appartient à la seconde génération des contrats de rivière en Région wallonne. En profitant des leçons du premier contrat signé en 1996, ce second programme a permis de recentrer les objectifs et les actions sur les fonctions et usages de l'eau au sein du sous-bassin, tout en mesurant mieux la portée et les conséquences des engagements consentis par chacun des acteurs. Par ailleurs, ce contrat intègre et bénéficie de l'appui du programme Interreg III France – Wallonie – Flandre qui assure le relais du précédent programme Interreg II.

Après plus de 10 années d'expérience, le contrat de rivière Semois permet d'illustrer dans la pratique l'application du modèle wallon. Doublé d'une démarche transfrontalière, il démontre la possibilité de construire l'unité européenne à l'échelle locale du sous-bassin.

Le contrat de rivière Semois a permis une autre vision des cours d'eau et de leur gestion au sein du bassin. Alors que par le passé, l'approche hydraulique était privilégiée, grâce à la démarche participative du contrat, le fait d'associer régulièrement l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, le mode de gestion évolue vers une approche plus transversale, le cours d'eau étant considéré dans son écosystème et son cadre géographique paysager. Il s'agit d'ailleurs d'un des principaux apports du modèle wallon de contrat de rivière.

3. La participation

Le mode concerté ne peut cependant aboutir valablement que si un certain nombre de conditions techniques, administratives, humaines sont réunies auparavant. A quelque niveau que ce soit, la procédure de concertation doit pouvoir s'appuyer sur un espace de dialogue entre tous les acteurs publics et privés liés au secteur de l'eau, la prise en compte des fonctions naturelles et des usages de l'eau, une plus grande responsabilisation des usagers, une gestion plus démocratique et plus transparente afin d'anticiper l'apparition de conflits. De plus, on note chez les partenaires engagés l'attrait de la nouveauté à expérimenter une démarche originale, le caractère volontaire et non contraignant, l'amélioration de leur image de marque et l'opportunité d'étendre leur réseau de relation ainsi que le souhait et la satisfaction de participer à une nouvelle dynamique de développement.

Le résultat de la prise de décision par consensus ne résulte pas d'un simple jeu de concessions. La concertation vise à changer et à harmoniser les perceptions des différents partenaires. Elle essaie de créer une ambiance de coopération dans laquelle la solution retenue devra permettre d'accroître le degré de satisfaction totale des personnes concernées. De plus, le contrat de rivière ouvre le passage d'une prise de décision conflictuelle à une gestion négociée. A partir des affrontements entre les parties, peuvent naître des accords négociés.

Comment la concertation est-elle vécue dans les contrats de rivière ?

Si techniquement le concept de contrat de rivière repose essentiellement sur le besoin de globalisation des problèmes liés à l'eau, du point de vue socio-économique, il se caractérise aussi par l'instauration d'une gestion concertée qui vient renforcer le caractère intégré de cette démarche.

Dans la définition même du contrat de rivière, deux points innovants sont à mettre en évidence en matière de concertation :

- d'une part, le "protocole d'accord" qui doit se construire par l'instauration d'un dialogue entre des acteurs tant publics que privés en tenant compte des diverses fonctions et usages du cours d'eau ;
Il ne s'agit plus de gérer par le haut des usages de plus en plus nombreux et conflictuels, mais il faut demander aux usagers eux-mêmes de se mettre d'accord et de dégager des solutions permettant de concilier les usages, tout en respectant les fonctions naturelles du cours d'eau.
- d'autre part, les objectifs de gestion doivent être atteints par la sensibilisation, l'information et la participation de l'ensemble des acteurs qui résident dans le territoire couvert par le contrat.

Comment la concertation est-elle organisée ?

En préparation à la charte et au contrat, la concertation est organisée sur base de sollicitations permanentes de l'auteur de projet. Le mode de fonctionnement s'appuie sur les nombreuses rencontres entre partenaires via divers comités. Les groupes de travail (constitué d'un nombre réduit de participants) sont souvent la cheville ouvrière du processus de concertation. Des prises d'avis par courrier sont aussi sollicitées.

Le comité de rivière vient sceller officiellement les engagements pris par les partenaires dans le cadre de ces concertations. Au niveau du comité de rivière, et vu le nombre important de participants, les débats portent plutôt sur les grandes orientations de gestion et les objectifs à atteindre que sur les modalités de réalisation d'actions concrètes.

4. Contrat de rivière et directive cadre

A partir de cinq points d'ancrage de la directive cadre, nous voudrions simplement mettre en exergue les réponses déjà fournies par le contrat de rivière wallon et en termes de perspectives, des pistes pour mieux valoriser les opportunités offertes par la gestion concertée.

Thème 1 : Vers une gestion écologique des écosystèmes aquatiques

Directive cadre (extrait):

Article 1 : Objet

« La directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, ... qui ... préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement ... »

Apports des contrats de rivière :

Ce souci d'une gestion écologique des milieux aquatiques se traduit par de nombreuses actions de restauration inscrites dans les programmes des contrats de rivière (création de zones humides, restauration écologique de cours d'eau, création de frayères, ...). N'est-il pas opportun de maintenir un contact intime avec les acteurs locaux (associations environnementales, comité de riverains, communes) soucieux de l'écologie des milieux ?

Thème 2 : Le recours à l'expertise

Directive cadre (extrait):

Article 5 : Caractéristiques du district hydrographique, étude des incidences de l'activité humaine sur l'environnement et analyse économique de l'utilisation de l'eau

« Chaque Etat membre veille à ce que, pour chaque district hydrographique ... une analyse de ses caractéristiques, une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines .. soient entreprises ... »

Apports des contrats de rivière :

Les contrats de rivière permettent la mobilisation d'une expertise locale portée par le partenariat. Celle-ci se manifeste au sein du comité de rivière et à travers des campagnes d'inventaires de terrain réalisées par des bénévoles. En complément à l'expertise scientifique et à la modélisation, pourquoi ne pas mobiliser cette expertise locale ?

Thème 3 : Un programme opérationnel

Directive cadre (extrait):

Article 4 : Objectifs environnementaux

Rendre « ... opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique ... »

Apports des contrats de rivière :

Dix années d'expérience de mise en œuvre de programmes opérationnels à vocation multiple ont débouché sur des mesures et des actions concrètes de restauration des cours d'eau et des ressources en eau du bassin. N'est-ce l'occasion de conserver le concours des acteurs locaux dans la mise en œuvre concrètes des réalisations ?

Thème 4 : Une gestion participative

Directive cadre (extrait):

Article 14 : Information et consultation du public

« Les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique ... Les Etats membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation active . »

Apports des contrats de rivière :

L'information et la sensibilisation constituent une des missions des contrats de rivière. Les réseaux de partenaires développés autour de chaque contrat sont régulièrement mobilisés en vue d'une participation active des usagers et de la population. La gestion concertée vise à intégrer dans la prise de décision les préoccupations de chacun des usagers. Pourquoi ne pas utiliser le comité de rivière comme un lieu privilégié d'information et de sensibilisation à l'échelle du sous-bassin ?

Thème 5 : Des plans de sous-bassin

Directive cadre (extrait):

Article 13 : Plans de gestion de district hydrographique

« Les plans de gestion de district hydrographique peuvent être complétés par la production de programmes et de plans de gestion plus détaillés pour un sous-bassin, un secteur, un problème ou type d'eau, traitant d'aspects particuliers de la gestion des eaux. »

Apports des contrats de rivière :

Les contrats de rivière s'inscrivent dans des limites de bassin versant. Fin 2005, ils doivent correspondre aux 14 sous-bassins définis par le Gouvernement wallon avec un comité de rivière unique pour chaque sous-bassin. Mais pourquoi ne pas accepter aussi une approche contractuelle réservée à des problèmes précis et localisés (un étang, une nappe d'eau souterraine, un affluent particulier du sous-bassin, ...) ?

Ces cinq thèmes illustrent les possibilités offertes par le contrat de rivière dans la mise en œuvre de la directive.

5. Conclusion

Le contrat de rivière, animé par un comité rassemblant des représentants de toutes les parties concernées, dont les Communes, permet de mettre en place une réelle structure de participation au niveau local et d'apporter un appui opérationnel à la réalisation de programmes d'actions. Ces programmes constitués de projets raisonnés et raisonnables acceptés par le public sont élaborés en référence directe aux réalités locales bien connues des partenaires. De plus, en impliquant les acteurs locaux, la Région ne se prive pas de leur contribution, tant en matière d'amélioration des connaissances, qu'en termes d'actions de terrain. Ces relations de proximité vis-à-vis d'une ressource aussi quotidienne que l'eau, doivent être considérées comme des atouts dans la mise en œuvre de la directive cadre.

Etant donné les échéances de la directive, le cadre wallon dans lequel s'organise la politique de l'eau doit s'appuyer sur tous les savoirs et les savoir-faire existants. Le développement durable dans le domaine de l'eau implique la contribution active de tous les niveaux de pouvoir et de la société civile.