INSTITUTION ADOUR
Pyrénées-Atlantiques
Landes
Gers
Hautes-Pyrénées

Action test : « Reconquête de l'espace de mobilité de l'Adour »

Engagement de la phase de concertation

Approche technico-socio-économique
Acceptabilité de l'action-test et de sa mise en œuvre

Rapport final

Novembre 2007

GéODiag
8bis rue Camy - 64 000 Pau
Tél. 05 59 05 38 29
SARL au capital de 7500 euros - RCS Pau
SIRET : 454 035 510 00030 - APE : 742 C

Remerciements

Riverains de l'Adour, élus locaux, etc. en participant activement et honnêtement à cette phase de concertation, vous avez contribué à faire émerger une nouvelle vision du fleuve et de sa gestion. Grâce à vous, nous avons beaucoup appris et il est désormais possible d'envisager l'installation d'une nouvelle relation avec l'Adour qui débouche sur un rapport plus équilibré et durable.

Nous vous en remercions chaleureusement !

Les accompagnateurs du projet

Action test : « Reconquête de l'espace de mobilité de l'Adour »

Engagement de la phase de concertation

Approche technico-socio-économique : acceptabilité de l'action-test et de sa mise en œuvre

---

Sommaire

PREAMBULE **4**

1 – INTRODUCTION **4**

1.1 – LE CADRE REGLEMENTAIRE 4
1.2 – L'ACTION-TEST SUR L'ADOUR 4

2 – LA MOBILITE ET SES DEFINITIONS **5**

2.1 – MOBILITE ET ESPACE DE MOBILITE 5
2.2 – LES ENVELOPPES DE MOBILITE 5
2.3 – LES ENJEUX TERRITORIAUX 6
2.4 – L'ESPACE DE MOBILITE « ADMISSIBLE » 7

3 – LA ZONE TEST **7**

3.1 – LOCALISATION ET EXTENSION DE LA ZONE TEST 7
3.2 – LES ENJEUX TERRITORIAUX ET LES OBJECTIFS OPERATIONNELS 8

4 – L'ACTION-TEST EST UN PROJET DE CHANGEMENT **9**

4.1 – DEFINIR LE PROJET ET IDENTIFIER LES CHANGEMENTS 9
4.1.1 – Le projet de changement *9*
4.1.2 – Les origines du projet *10*
4.1.3 – Le contenu du projet *10*
4.2 – LE CONTEXTE LOCAL 10
4.3 – LES ACTEURS DE LA GESTION DE L'ADOUR 11

5 – LA NECESSITE D'ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT **12**

5.1 – LES ACCOMPAGNATEURS DU CHANGEMENT 12
5.1.1 – Où se situent les accompagnateurs ? *12*
5.1.2 – Qui sont les accompagnateurs ? *12*
5.2 – L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT 13
5.2.1 – Poser les problèmes à traiter *13*
5.2.2 – La présentation des problèmes à résoudre *15*
5.3 – LES RESULTATS DE LA CONCERTATION 16

6 – ANALYSE DES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DE LA CONCERTATION 18

6.1 – LES REPRESENTATIONS INITIALES DES ACTEURS LOCAUX 18
6.1.1 – La peur 18
6.1.2 – La méfiance 18
6.1.3 – L'inertie 19
6.1.4 – La lutte de pouvoir 19
6.1.5 – La rancœur et la jalousie 19
6.1.6 – Les conflits inter-personnels 19
6.2 – OU SE SITUAIENT LES ACTEURS AVANT LA PHASE DE CONCERTATION ? 19
6.2.1 – Des syndicats « contre » 20
6.2.2 – Une action de « reconquête» 20
6.2.3 – Vers une opposition frontale ? 20
6.2.4 – La DCE sur l'eau : une vision globale éloignée du vécu local 20
6.3 – COMMENT LA CONCERTATION A FAIT EVOLUER LES POINTS DE VUE ? 22
6.3.1 – Les accompagnateurs posent un constat rapidement partagé 22
6.3.2 – Les rôles respectifs des divers acteurs sont respectés 23
6.3.3 – L'information est transparente et disponible 23

7 – ANALYSE ET BILAN DES FACTEURS D'ACCEPTABILITE DE L'ACTION-TEST 25

7.1 – LES PRINCIPAUX FACTEURS D'ECHEC IDENTIFIES 25
7.1.1 – Les désaccords de temps 25
7.1.2 – La lutte de pouvoir entre l'élu et le technicien 26
7.1.3 – Les mouvements de « girouette » 26
7.1.4 – Les frontières administratives 26
7.1.5 – La difficile intégration de la démarche par les organes décisionnels 26
7.1.6 – La divergence entre la démarche globale pensée et la concertation locale vécue 28
7.2 – LES PRINCIPAUX FACTEURS DE REUSSITE IDENTIFIES 28
7.2.1 – Le courage politique de l'élu 28
7.2.2 – Un contexte socio-économique favorable 28
7.2.3 – La mise en oeuvre de moyens importants 29
7.2.4 – La légitimité des accompagnateurs du projet 29
7.2.5 – Des accompagnateurs solidaires et bien soutenus 29
7.2.6 – Des « courroies de transmission » efficaces vers les organes décisionnels 30
7.2.7 – La convergence entre la démarche globale et la concertation locale 30
7.2.8 – Les faits et la réalité remis au cœur de la démarche 30
7.3 – ESSAI DE SYNTHESE DES FACTEURS D'ACCEPTABILITE DU CHANGEMENT 31
7.4 - LES LIMITES DE L'ACTION-TEST 32

8 – LE PROGRAMME PLURIANNUEL DE GESTION ET D'ACTIONS 34

8.1 – LES TRAVAUX ET ACTIONS PREVUS 34
8.1.1 – La conservation et la restauration de la mobilité de l'Adour 34
8.1.2 – La prévention et la protection contre un risque identifié 35
8.1.3 – L'accompagnement et la valorisation de l'action-test 35
8.1.4 – Le suivi/évaluation de l'action-test et la surveillance de sites « stratégiques » 37
8.2 – LE COUT PREVISIONNEL ET LE FINANCEMENT DES TRAVAUX 39

9 – LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PLURIANNUEL 41

9.1 – LE RECOURS A UNE D.U.P. 41
9.2 – LA CONVENTION CADRE 41
9.3 – L'ADAPTATION DU CADRE ORGANISATIONNEL 43

10 – CONCLUSION ET PERSPECTIVES 44

Préambule

Le présent rapport aborde notamment les aspects sociaux de la concertation mise en œuvre pour étudier l'acceptabilité de l'action test sans pour autant être le fruit d'une analyse sociologique académique. En effet, pour des raisons de calendrier et de moyens, mais aussi pour respecter la volonté de certains acteurs de ne pas être observés « comme des bêtes dans un zoo », c'est une démarche avant tout technique et opérationnelle qui a été privilégiée.

1 – Introduction

1.1 – Le cadre réglementaire

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'eau, de l'application de la LEMA (Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006) et du SDAGE Adour-Garonne (actuel et futur), l'Institution Adour et l'Agence de l'Eau Adour-Garonne ont lancé une démarche innovante concernant **la reconquête et la gestion de l'espace de mobilité de l'Adour**.

Une première étude technique a permis de définir **l'espace de mobilité historique et fonctionnel** de l'Adour entre Aurensan (65), à l'aval de Tarbes, et le bec du gave (40). Elle a également conduit à la définition d'une **zone test**. Celle-ci s'étend de Lafitole (65) à Riscle (32) et doit servir de laboratoire pour :

- Conduire la concertation permettant de définir, d'une part, un nouvel espace de gestion, ou **espace de mobilité admissible**, et, d'autre part, les actions à mettre en œuvre pour « reconquérir » l'espace de mobilité de l'Adour et rendre acceptable les nouveaux modes de gestion envisagés ;
- Mettre en œuvre le programme d'actions défini.

L'approche proposée est une **démarche participative** qui privilégie la définition collective d'une **gestion équilibrée et durable**, non seulement du cours d'eau mais également de l'ensemble de l'**hydrosystème** (lit mineur + lit majeur + nappe d'accompagnement). Elle intègre le fait que la prise en compte des contraintes environnementales, pour des questions de **sécurité publique** (protection des biens collectifs et des personnes, inondation, érosion des terrains riverains …) ou d'**intérêt général** (ressources en eau, qualité écologique et paysagère des milieux aquatiques, rapport coût/efficacité/pérennité des modes de gestion …), est indissociable de celle des activités économiques et, plus largement, des contraintes sociétales ou de leur évolution.

Cette démarche postule la compatibilité voire la complémentarité entre, d'une part, la gestion et la prévention des risques liés au fleuve (inondation, mobilité) et, d'autre part, la préservation ou la restauration des milieux fluviatiles et des ressources associées.

1.2 – L'action-test sur l'Adour

Le projet intitulé ***« Action-Test : reconquête de l'espace de mobilité de l'Adour »*** doit proposer des orientations de gestion de l'espace de mobilité de l'Adour dans le sens d'une restauration des phénomènes de régulation naturelle propres à la dynamique intrinsèque du cours d'eau.

Si la capacité de rajeunissement / renouvellement des milieux aquatiques associés au fleuve est rétablie, la richesse et la diversité de la mosaïque écologique seront favorisées.

En terme de gestion, il ne faut pas confondre « espace de mobilité » et « champ d'expansion de crue ». L'objectif commun est de favoriser un fonctionnement normal du cours d'eau, afin de limiter les risques et les dommages pour les zones les plus vulnérables (ouvrages, zones urbaines, etc.).

L'espace de mobilité est lié aux processus d'érosion qui déterminent la capacité du lit mineur à migrer ou divaguer. Il favorise les ajustements morphologiques (tracé, gabarit, pente, etc.) qui permettent la dissipation de l'énergie du cours d'eau lors des crues morphogènes.

Le champ d'expansion des crues est lié aux processus de débordement et d'étalement des inondations. Il joue un rôle écrêteur et ralentisseur primordial dans la dynamique de propagation des crues. Il est aussi déterminant pour la recharge en eau des nappes alluviales et le fonctionnement des annexes fluviales.

2 – La mobilité et ses définitions

2.1 – Mobilité et espace de mobilité

La mobilité du lit d'un cours d'eau résulte des processus par lequel il dissipe son énergie en :

- Erodant ses berges et ou le fond de son lit ;
- Remobilisant les sédiments qui constituent les bancs de galets ;
- En transportant les alluvions ainsi prélevées ;
- Développant sa sinuosité (donc en réduisant sa pente longitudinale).

L'arrêté du 24 janvier 2001 relatif aux exploitations de carrières définit l'espace de mobilité d'un cours d'eau comme **« *l'espace du lit majeur à l'intérieur duquel le lit mineur peut se déplacer* ».**

Le SDAGE définit l'espace de mobilité comme l'*« Espace du lit majeur à l'intérieur duquel le ou les chenaux fluviaux assurent des translations latérales pour permettre une mobilisation des sédiments ainsi qu'un fonctionnement optimum des écosystèmes aquatiques et terrestres ».* Il met en avant la nécessité de restaurer les phénomènes de régulation naturelle qui caractérisent la dynamique fluviale des cours d'eau à lit mobile.

2.2 – Les enveloppes de mobilité

Selon la période de temps considérée, on distingue les espaces de mobilité « géologique » ou « fonctionnel ».

L'espace de mobilité « géologique » correspond à la partie du fond de vallée recouverte par les alluvions fluviales quaternaires déposées depuis la fin du Pléistocène (F_X à F_Z). Celles-ci indiquent l'espace balayé par le fleuve au cours des dernières dizaines de milliers d'années. Leur extension est connue à partir des cartes géologiques au 1 / 50 000 du BRGM.

L'espace de mobilité fonctionnel ou historique représente l'aire balayée par le fleuve, au cours des derniers siècles jusqu'à nos jours. Il est déterminé par l'analyse des cartes topographiques et des photographies aériennes réalisées depuis la seconde guerre mondiale. Cette analyse diachronique des positions successives du fleuve permet de reconstituer le faisceau à l'intérieur duquel ses chenaux d'écoulement ont migré ou divagué. Elle s'appuie également sur l'examen de l'extension maximale de la saligue qui, traditionnellement, représente l'espace laissé au fleuve en raison d'une mobilité importante et difficilement maîtrisable.

Pour la détermination de ces enveloppes, la prise en compte d'observations de terrain et de témoignages complètent les investigations cartographiques et la photo-interprétation.

2.3 – Les enjeux territoriaux

Les enjeux représentent les biens permanents implantés à l'intérieur de l'espace de mobilité fonctionnel. Les enjeux dits territoriaux sont des bâtiments, ouvrages, infrastructures ou aménagements, publics ou privés, dont la valeur foncière ou d'usage peut justifier des interventions de la collectivité pour lutter activement contre l'érosion des berges ou les divagations du fleuve.

Leur définition repose sur le SDAGE (mesures A8, A10 …) et sur la réglementation en vigueur concernant les procédures de déclaration ou d'autorisation de travaux en rivière, au titre de la loi sur l'eau. Sont excluent des enjeux territoriaux les zones de forêt alluviale, de plantation ou de cultures, ainsi que les sentiers pédestres.

Le long de l'Adour, le cas des plans d'eau de gravière et celui du bâti isolé non occupé (grange, etc.) a fait l'objet d'un examen au cas par cas. Ainsi, les plans d'eau dont la capture représente un risque inacceptable, notamment en raison de leur profondeur trop importante, constituent des enjeux territoriaux pouvant justifier une protection contre la mobilité fluviale.

Liste des enjeux territoriaux inventoriés

Enjeux présents sur l'espace de mobilité fonctionnel	Sécurité publique ou intérêt général	Hors S.P. ou I.G.
Bâti continu (zone urbaine)		
Bâti discontinu (habitat dispersé)		
Bâti ponctuel - bâtiment isolé (habitation)		
Bâti ponctuel (bâtiment recevant du public)		
Bâti ponctuel non occupé (grange, etc.)		
Equipement divers (micro-centrale, camping privé, etc.)	selon implantation	
Equipement divers (terrain de sport, camping municipal, terrain "gens du voyage",etc.)	selon implantation	
Décharge (ancienne décharge non traitée)	selon implantation	
STEP		
Station de pompage collective, champ captant, captage AEP		
Station de pompage individuelle		
Dérivation, canal de moulin soumis à droit d'eau	selon usages associés	
Seuil ou barrage	selon usages associés	
Digue de protection contre les inondations	selon implantation	
Autres tertres, merlons, remblais (longitudinaux ou transversaux)		
Plan d'eau artificiel (ancienne gravière, etc.)	selon bathymétrie	
Pont et viaduc		
Passerelle		
Route nationale		
Route départementale		
Voierie communale		
Voierie privée		
Autre voieries		
Sentier pédestre (PLR, etc.)		
Voie ferré		
Ligne haute tension		
Pylone de ligne haute tension		
Occupation du sol : cultures, plantation de rapport		
Occupation du sol : prairies		
Occupation du sol : forêt alluviale, saligue		

Les enjeux territoriaux ont été cartographiés sous SIG à partir des photographies aériennes les plus récentes disponibles (BD-ORTHO) et des informations collectées sur le terrain ou par enquête auprès des acteurs locaux.

2.4 – L'espace de mobilité « admissible »

L'espace de mobilité « admissible » est fonction des enjeux territoriaux, biens ou activités implantés au sein de l'espace de mobilité fonctionnel. Il tient compte des contraintes socio-économiques majeures

Il est défini au sein de l'espace de mobilité fonctionnel, à partir :

- De la cartographie des enjeux exposés ;
- D'une hiérarchisation des enjeux ;
- De la définition des contraintes hydrodynamiques locales.

Sa définition repose sur une concertation avec les élus locaux et les riverains, propriétaires ou usagers, dont le déroulement et les résultats sont présentés aux chapitres 4 à 6.

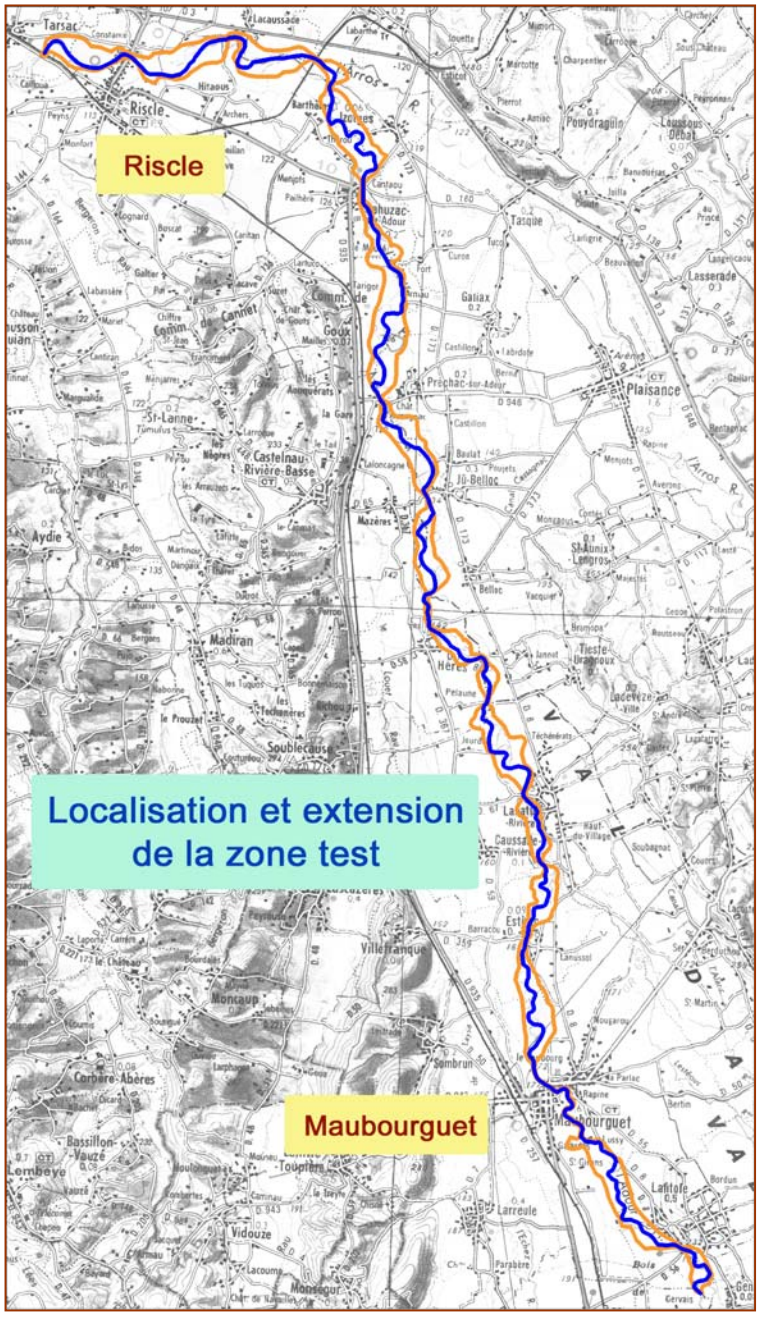
3 – La zone test

3.1 – Localisation et extension de la zone test

La zone test sélectionnée est réputée être représentative de la complexité et de la diversité des situations rencontrées tout au long de l'Adour mobile. Sa délimitation a fait l'objet d'une concertation avec les syndicats de rivière des Hautes-Pyrénées (SIDCEA) et du Gers (SIDCAA).

Elle s'étend sur 44 km, entre Lafitole (65) et le pont SCNF à l'aval de Riscle (32). Dix-Huit communes riveraines sont concernées :

- Lafitole ;
- Maubourguet ;
- Estirac ;
- Caussade-Rivière ;
- Labatut-Rivière ;
- Tieste-Uragnoux ;
- Hères ;
- Jû-Belloc ;
- Castelnau-Rivière-Basse ;
- Préchac-sur-Adour ;
- Goux ;
- Galiax ;
- Cahuzac-sur-Adour ;
- Tasque ;
- Itzoges ;
- Termes d'Armagnac ;
- Sarragachies ;
- Riscle.



Sur ce secteur, l'Adour conflue avec l'Echez, l'Estéous, le Louet et l'Arros.

Des extractions industrielles de granulats ont laissé des plans d'eau artificiels à l'amont du pont d'Estirac, à l'aval de celui de Labatut-Rivière ainsi qu'à Tieste-Uragnoux, Hères, Jû-Belloc, Cahuzac-sur-Adour et Riscle.

Sur ce secteur, la mobilité de l'Adour est actuellement active. Des recoupements de méandres ont été constatés à Estirac en 2002. A Jû-Belloc, depuis 1998, le fleuve a abandonné son lit, situé vers l'Ouest, et capturé plusieurs plans d'eau. Cette dynamique est en cours d'évolution.

A Jû-Belloc, après l'arrêt des extractions, l'Institution Adour et la commune ont acquis 77 ha répartis sur trois communes (Jû-Belloc, Hères et Castelnau Rivière Basse), dont une partie est située en dehors de l'espace de mobilité admissible. Les travaux de réhabilitation ont accompagné l'implantation d'une âniserie et d'une « maison de l'eau ». En partenariat avec l'Institution Adour, un projet global de remise en état et de réaménagement du milieu a été mis en oeuvre.

3.2 – Les enjeux territoriaux et les objectifs opérationnels

Sur la zone test, les principaux enjeux à prendre en considération sont :

- Les traversées urbaines de Maubourguet et de Riscle ;
- Quatorze franchissements (ponts et viaducs) ;
- Dix seuils (Hères, Izotges …), dont certains équipés d'une micro-centrale ;
- Des tertres de protection contre les inondations, dont certains sont classés ISP (Maubourguet, Riscle …) ;
- Des stations de pompages collectives (Maubourguet, Goux …) ;
- Etc.

Sur la zone test, les objectifs opérationnels sont :

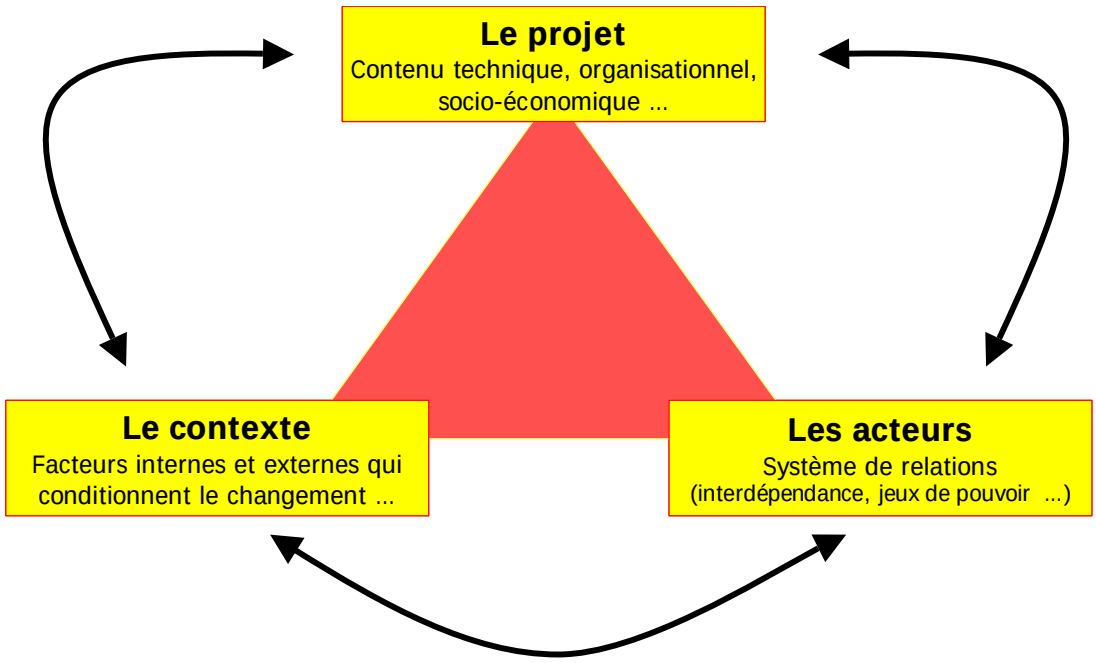
- La prévention des risques liés à la mobilité de l'Adour et la protection des zones urbaines, des aménagements, des infrastructures et des ouvrages existants (seuil et pont) ;
- La protection de certains plans d'eau contre le risque de capture ;
- L'accompagnement et le suivi de l'évolution de la dynamique fluviale ;
- L'amélioration et le suivi de l'évolution de la mosaïque écologique et de la qualité environnementale.

4 – L'action-test est un projet de changement

4.1 – Définir le projet et identifier les changements

4.1.1 – Le projet de changement

L'action-test constitue un projet de changement. Le changement est un processus dynamique où se manifestent des interactions entre le contexte (général et local), les acteurs locaux et le projet lui-même.



Ici, le changement est relatif à la fois à la situation antérieure (avant le XXIème siècle) et à la situation actuelle (2006/2007).

La situation antérieure se caractérise par une lutte active contre la mobilité de l'Adour à l'aide des extractions de galets et de la protection quasi systématique des berges érodées par des enrochements, sans distinction des enjeux protégés et avec l'aide de financements publics pouvant être importants.

La situation actuelle se définie par une législation plus contraignante et des aides plus réduites (ou conditionnées) qui limitent considérablement les possibilités des acteurs riverains de lutter contre la mobilité et les (re)place dans une impression de devoir subir les caprices du fleuve, sans contre-partie possible.

A terme, le changement portera sur :

- Les objectifs de gestion concernant l'Adour et sa mobilité ;
- La prise en compte de la dynamique fluviale dans la définition des objectifs opérationnels ;
- Les modes de définition des actions à mettre en œuvre, avec notamment la mise en place d'une démarche participative.

4.1.2 – Les origines du projet

Le projet découle de plusieurs constats qui fondent la démarche pour conduire à une nouvelle gestion de l'espace de mobilité de l'Adour et, plus largement, des cours d'eau à lit mobile.

La lutte systématique contre les érosions de berges par des interventions ponctuelles répétées n'est plus possible, pour les raisons suivantes :

- La réglementation a évolué demandant que ce type de travaux soit justifié par l'intérêt général ou la sécurité publique ;
- Le bilan coût / efficacité des travaux de protection réalisés antérieurement révèle une efficacité limitée dans le temps et des coûts importants, voire excessifs au regard des enjeux protégés ;
- Les impacts négatifs sont nombreux, avec notamment une « délocalisation » des zones d'érosion, la généralisation des berges artificialisées, l'impression erronée d'une dynamique fluviale contrôlée ou l'accroissement de la vulnérabilité (plus d'enjeux exposés).

In fine, la dynamique fluviale se révèle être ni maîtrisée ni maîtrisable. Elle doit donc faire l'objet d'une gestion intégrée et durable.

Le projet trouve notamment ses origines dans la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE de décembre 2000), dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA de décembre 2006) et dans le projet de SDAGE Adour-Garonne (en cours de rédaction/validation).

Ce cadre réglementaire fixe, pour les principaux cours d'eau du bassin Adour-Garonne, l'objectif d'atteindre le bon état/potentiel écologique d'ici 2015. Pour cela, il impose d'agir sur le levier « hydromorphologie ». Cette contrainte découle du postulat que l'état du milieu physique est conditionné par le fonctionnement de la dynamique fluviale et détermine l'état biologique et écologique des milieux aquatiques associés aux cours d'eau.

La prise en compte de ce point de vue étant nouvelle, s'agissant de la gestion des cours d'eau, le choix a été fait de tester une démarche novatrice, avant d'adopter puis de généraliser ses modalités de mise en oeuvre. C'est le sens de l'action-test intitulée « Reconquête de l'espace de mobilité de l'Adour ».

4.1.3 – Le contenu du projet

Au-delà de la définition de la zone-test, à partir d'une concertation avec les élus locaux, le projet consiste à impliquer les acteurs de la gestion des cours d'eau dans la démarche. Pour cela, ils sont concertés pour :

- Définir et valider l'espace de gestion ou espace de mobilité admissible ;
- Définir les modalités d'une nouvelle gestion au sein de cet espace ;
- Identifier ou valider les situations ou les sites problématiques ;
- Proposer les actions nécessaires pour rendre la démarche acceptable ;
- Contribuer à l'identification des causes de rejet ou d'échec du projet ;
- Servir de relais auprès des autres riverains concernés.

En effet, au-delà des objectifs techniques et de gestion, le but visé est d'obtenir une adhésion la plus large possible plutôt que d'avoir à imposer des mesures contraignantes.

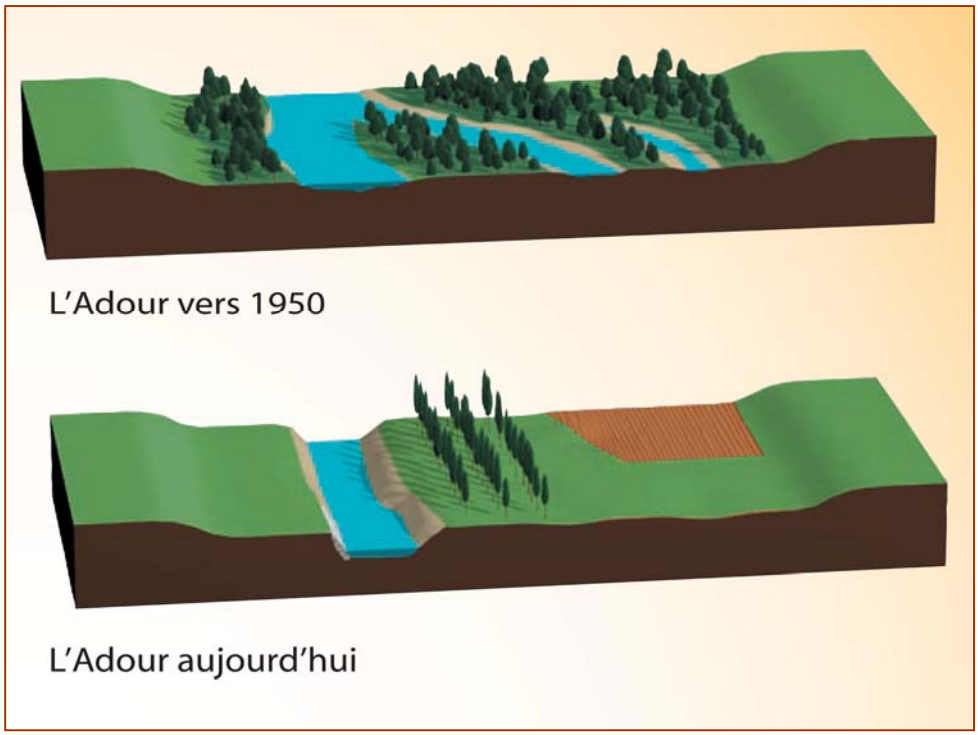
4.2 – Le contexte local

A l'échelle de la zone-test, le contexte local, dans lequel s'inscrit le projet, peut se définir à partir des points suivants :

- L'Adour est un fleuve à lit mobile « fortement modifié » ;

- La mobilité de l'Adour constitue toujours une gêne voire un risque pour les riverains et les usagers ;
- Sa gestion actuelle reste coûteuse, souvent inefficace à moyen ou long terme et n'est pas explicitement compatible avec les objectifs de la DCE ou du SDAGE ;
- Les deux syndicats gestionnaires sont endettés jusqu'en 2012.

Schéma illustrant les modifications morphologiques récentes de l'Adour



4.3 – Les acteurs de la gestion de l'Adour

Les acteurs concernés par la gestion de l'Adour sont nombreux, comme l'indique la liste ci-après :

- Les communes et les riverains (demande de protection contre les crues et les érosions) ;
- Les syndicats de rivière (maîtrise d'ouvrage, financement …) ;
- L'Institution Adour (maîtrise d'ouvrage ou d'œuvre, appui technique, financement …) ;
- Les départements (appui technique, maîtrise d'œuvre, financement …) ;
- La région Midi-Pyrénées (financement …) ;
- L'agence de l'Eau (SDAGE, financement …) ;
- L'Etat (réglementation, police de l'eau …) ;
- L'Europe (réglementation, financement …).

Compte tenu de la multiplicité des acteurs, de la complexité du contexte et des objectifs ambitieux du projet, la question s'est posée :

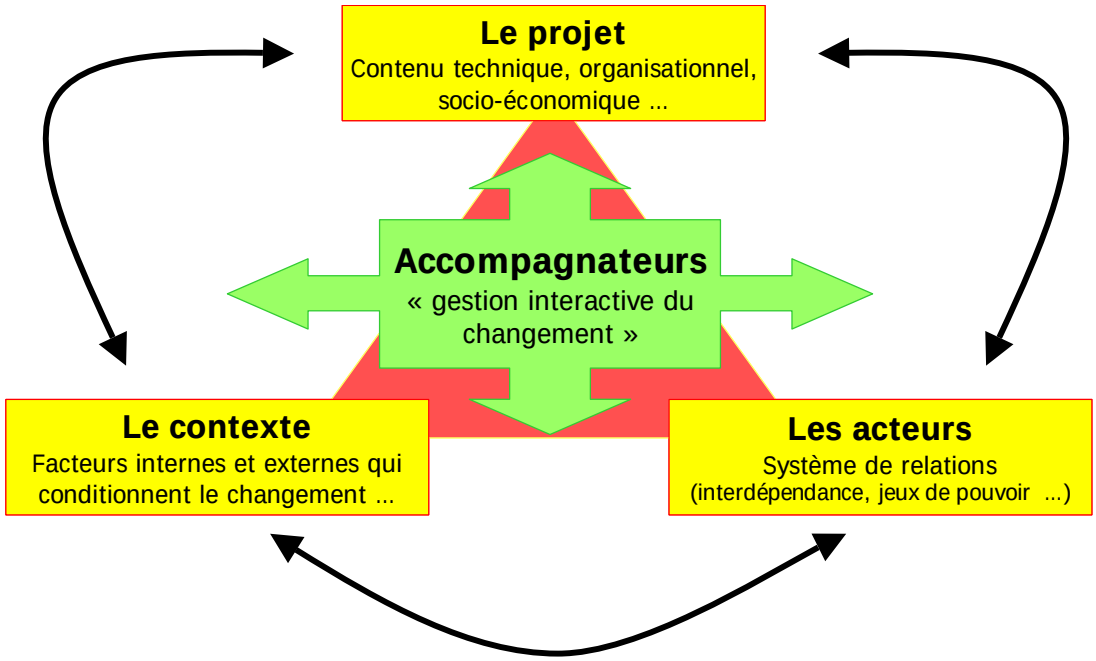
Comment faire accepter ce changement ?

5 – La nécessité d'accompagner le changement

5.1 – Les accompagnateurs du changement

5.1.1 – Où se situent les accompagnateurs ?

Les accompagnateurs du changement sont au centre de la démarche participative qui vise l'acceptation du projet à l'issue d'une phase de concertation impliquant les divers collèges d'acteurs.



5.1.2 – Qui sont les accompagnateurs ?

L'accompagnement du changement repose essentiellement sur deux personnes aux compétences complémentaires :

- Un **technicien** de l'Institution Adour qui est implanté sur la zone-test depuis plusieurs années, y est présent en permanence et a une bonne connaissance des acteurs locaux et de la gestion récente et actuelle du cours d'eau ;
- Un **expert** en hydromorphologie (bureau d'études **GéoDiag**) qui apporte son expertise technique (dynamique fluviale …), ses compétences pédagogiques ainsi que dans la conduite de concertation ou dans l'analyse des systèmes relationnels entre personnes. Par ailleurs, il arrive avec une connaissance partielle de la zone-test et de certains acteurs, pour avoir déjà réalisé des études sur le secteur.

Les accompagnateurs du changement sont encadrés et soutenus par le maître d'ouvrage (l'Institution Adour), notamment son président, et un comité de pilotage comprenant :

- L'Agence de l'Eau Adour-Garonne ;
- Les départements (Hautes-Pyrénées et Gers) ;
- La Région Midi-Pyrénées ;
- Les services de l'Etat (MISE, DIREN …) ;
- Les 2 syndicats de rivière ;
- Autres (Pays du Val d'Adour, chambres d'agriculture, SAFER, etc.).

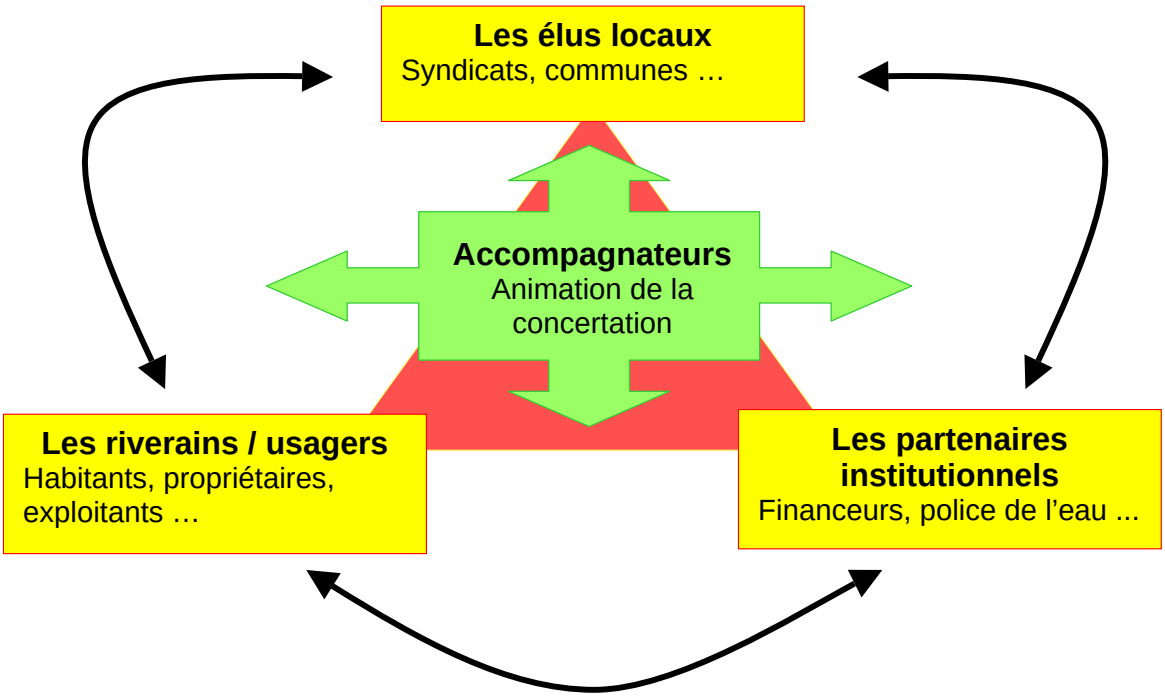
5.2 – L'accompagnement du changement

L'accompagnement du changement repose sur les phases suivantes :

- Poser les problèmes à traiter ;
- Faire les choix de gestion et d'actions ;
- Mettre en œuvre le programme retenu.

5.2.1 – Poser les problèmes à traiter

Les acteurs ont été regroupés en trois collèges qui ont bénéficié chacun d'une information/concertation adaptée.



➲ Dans un premier temps, deux réunions ont été organisées pour présenter le projet aux deux syndicats en :

- Respectant l'organisation hiérarchique des structures (président, bureau, conseil) et les rôles respectifs des élus ;
- Posant clairement le cadre de la libre participation/adhésion ;
- Présentant objectivement son caractère exploratoire, ses avantages, les contraintes et les risques prévisibles.

➲ Avec l'aval des syndicats, le projet a ensuite été présenté aux élus des communes, selon les mêmes principes (maire, adjoints, conseil). Six réunions ont été organisées avec des groupes de communes co-riveraines, afin d'indiquer la volonté de transparence (le même discours pour chacun) et d'initier une réflexion en commun.

Lors de ces réunions, l'espace de mobilité fonctionnel a été présenté et les éléments nécessaires pour définir un espace de mobilité admissible ont été remis aux élus locaux. Un délai de quelques mois a été laissé aux communes pour leur permettre d'élaborer et de valider leur proposition d'un espace de gestion.

➲ Avec l'aval des communes, le projet a été présenté aux riverains et usagers. A ce stade, l'objectif n'était pas de faire valider une démarche ni d'obtenir une adhésion mais de porter à connaissance et de collecter des informations utiles. Avec l'aide des communes, un ensemble d'actions d'information a été mis en place, à savoir :

- Une journée tous publics, pour la sensibilisation et l'information, organisée par l'association « Rivages » ;
- Une journée de formation des techniciens du pôle rivière du pays du val d'Adour, sur la thématique de la mobilité des cours d'eau, organisée par la SEMADOUR ;
- Une réunion publique à la mairie de Labatut-Rivière ;
- Des permanences en mairie (Maubourguet, Préchac, Goux) ;
- Des entretiens individuels (propriétaires, industriels etc.) ;
- Des visites de terrains, pour prendre connaissance d'un site problématique ou affiner un diagnostic.

Un questionnaire individuel a été remis aux riverains et acteurs rencontrés, afin de mieux connaître leur perception et de collecter leurs propositions (voir annexe 1).

Les doléances des riverains ont permis de revenir vers les représentants des communes pour adapter leur proposition concernant la délimitation d'un espace de mobilité admissible et l'élaboration d'un programme de mesures.

➲ Parallèlement, la concertation avec les partenaires institutionnels a été conduite à l'aide de :

- Trois réunions les regroupant tous, afin de les informer de la démarche et de son déroulement, ainsi que pour préciser avec eux les contraintes et opportunités sur le plan de la réglementation et du financement du futur programme de gestion et d'actions ;
- Deux séances de travail spécifique, l'une sur les aspects réglementaires, l'autre sur les conditions de financement ;
- Une réunion avec la SAFER pour connaître et étudier ses possibilités de collaboration dans le cadre de la maîtrise foncière.

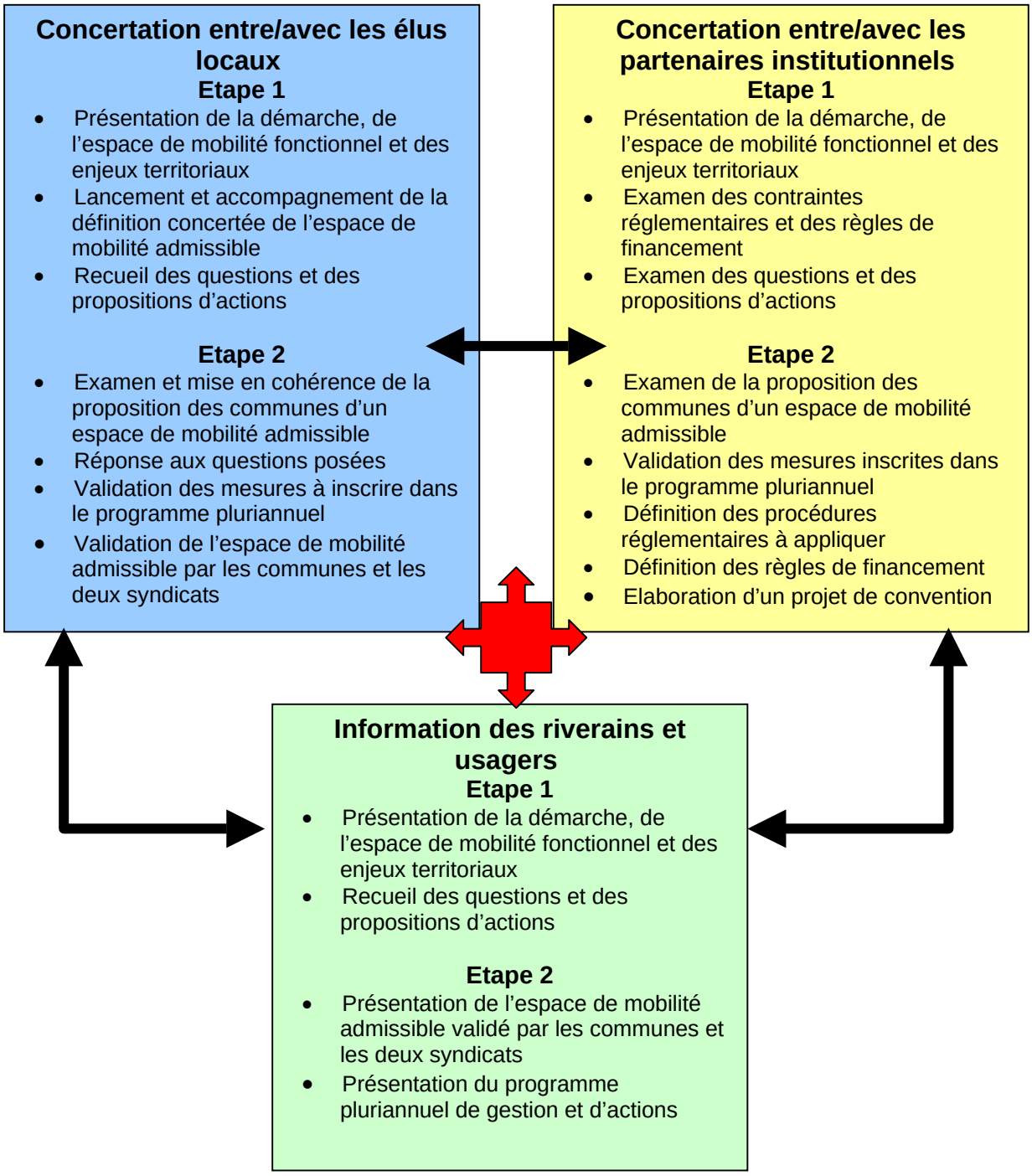
L'un des objectifs était d'harmoniser et de coordonner la participation des divers acteurs institutionnels, avec la contrainte d'intervenir sur deux départements.

Le caractère innovant de la démarche et l'arrivée de la nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques (début 2007) nécessitaient d'informer les partenaires et de s'informer auprès d'eux, afin que la réflexion progresse et converge de manière coordonnée.

Au cours de l'étape 1, les possibilités de répondre favorablement à des demandes d'aide jusque là non éligibles, ont été étudiées par certains financeurs (AEAG, CG32, CG65 …). A ce titre, la notion d'actions innovantes et des niveaux d'aide exceptionnels ont été définis.

Au début de l'étape 2, l'avant-projet d'un espace de mobilité admissible a été examiné, afin de vérifier qu'il pouvait convenablement répondre aux objectifs environnementaux visés par l'AEAG notamment.

Contenu des étapes de la concertation



5.2.2 – La présentation des problèmes à résoudre

Les points forts présentés aux acteurs sont rappelés ci-après.

➲ La gestion de la mobilité de l'Adour par des interventions systématiques et ponctuelles n'est plus possible en raison de :

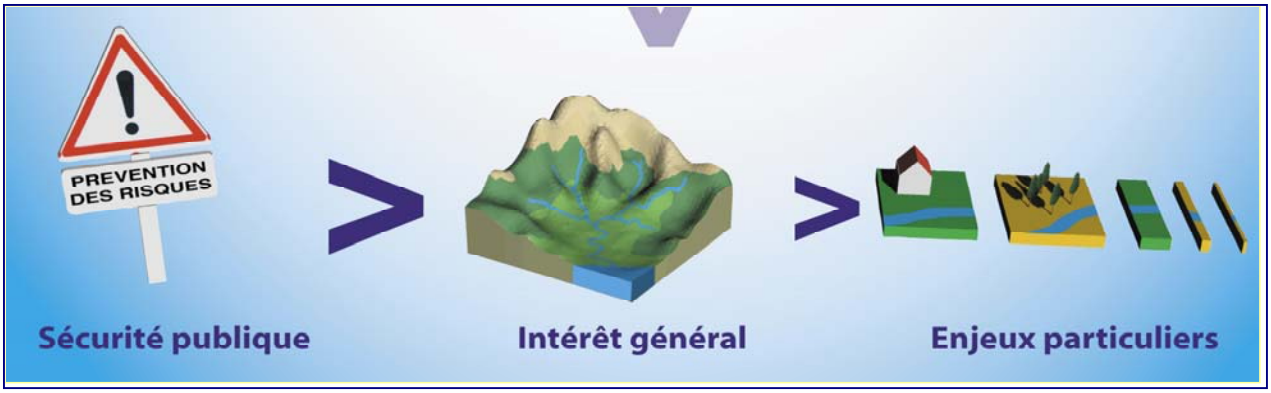
- L'évolution de la réglementation ;
- Coûts excessifs ;
- Une efficacité limitée (durée de vie des enrochements souvent inférieure à 5 ans …) ;

- Nombreux impacts négatifs (effet « ping-pong », etc.).

➲ La lutte contre la dynamique du cours d'eau par le recours à la seule technique a montré ses limites. Une gestion prenant en compte l'espace nécessaire au fonctionnement du fleuve est à restaurer. Elle correspond, de fait, à celle qui prévalait encore dans les années '50, avant la mécanisation des activités agricoles et l'industrialisation de l'extraction des granulats.

➲ La démarche proposée consiste à passer d'une gestion ponctuelle à une **gestion intégrée** à l'échelle d'un territoire étendu prenant en compte toutes les composantes de l'hydrosystème et pas uniquement le lit mineur du cours d'eau. Elle vise également une **gestion durable**, plutôt qu'à court terme, qui tienne compte des rythmes fonctionnels du cours d'eau et vise une continuité à l'échelle d'une ou plusieurs décennies.

➲ Cette gestion intégrée et durable tient compte des enjeux socio-économiques mais les hiérarchise en privilégiant la sécurité publique et l'intérêt général, plutôt que les intérêts particuliers.



➲ La démarche proposée ne génère pas de nouveaux risques ni n'aggrave ceux qui existent déjà. Elle offre aux riverains la possibilité de moins subir les contraintes (naturelles, réglementaires …) déjà existantes, sur la base d'une **participation volontaire**.

5.3 – Les résultats de la concertation

Les résultats de la concertation avec les élus locaux et les riverains sont :

- Une participation importante des divers collèges ;
- Un soutien et un relais efficaces des élus ;
- Une large diffusion de l'information ;
- Une occasion pour les riverains ou usagers de se faire entendre directement ;
- Une occasion pour les techniciens de s'expliquer concrètement ;
- Une connaissance plus exhaustive et précise des problèmes à traiter par les techniciens ;
- Un inventaire des mesures pouvant aider à faire accepter la démarche.

L'avant-projet de délimitation d'un espace de mobilité admissible par chaque commune a été vérifié et amendé par les accompagnateurs du projet. Il s'agissait, d'une part, d'ancrer cette limite cartographique sur des éléments physiques concrets (talus, anciens chenaux …) et, d'autre part, de mettre les différentes propositions en cohérence.

Lors d'une réunion, le projet révisé a été présenté aux élus communaux, avant d'être soumis au vote des conseils municipaux, qui ont tous accepté cette nouvelle version.

Avec les partenaires institutionnels, les résultats de la concertation sont :

- L'émergence d'une vision commune, au-delà des frontières administratives ;
- Une évolution dans les modalités d'aide de l'AEAG, avec, en particulier, la possibilité de déroger dans le cas d'une gestion prenant effectivement en compte la dynamique fluviale, grâce à une différentiation claire, d'une part, des actions accompagnant la mobilité de l'Adour et, d'autre part, de celles qui privilégient la protection d'enjeux intéressants explicitement la sécurité publique ou l'intérêt général ;
- La signature d'une convention entre l'Institution Adour et la SAFER pour aider à la maîtrise foncière ;
- Le lancement d'une étude pour définir une protection du pont de Labatut contre le risque de contournement, associant le service route et la cellule rivière du conseil général 65.

6 – Analyse des conditions de mise en oeuvre de la concertation

6.1 – Les représentations initiales des acteurs locaux

Du côté des acteurs locaux, les sentiments et représentations exprimées lors des réunions font ressortir les aspects suivants :

- La peur ;
- La méfiance ;
- L'inertie ;
- La lutte de pouvoir ;
- La rancœur ;
- Le conflit inter-personnel.

6.1.1 – La peur

Les peurs exprimées par les élus sont :

- S'engager contre l'avis des électeurs (« je vais avoir des ennuis », « un tel va monter au créneau » …) ;
- Etre remis en cause sur leur gestion, leur bilan (« ça veut dire que tout ce qu'on a fait est nul » …) ;
- Donner l'impression de reculer, de défaire ce qui a été fait ;
- S'engager sur une voie sans issue (« que les moyens ne suivent pas », « qu'on n'aille pas au bout ») ;
- Subir de nouvelles contraintes (« on a déjà les PPR inondation, etc. » …)
- Ne pas pouvoir maîtriser les caprices du fleuve (« s'il passe telle protection, l'Adour va aller jusqu'à … » …).

Les peurs exprimées par les autres riverains sont :

- Ne pas être entendu, pris en compte (« les riverains ne représentent plus rien », « pour une fois qu'on nous donne la parole, qu'on nous informe » …) ;
- Etre délaissé (« l'administration ne nous aide pas. Elle nous interdit tout » …) ;Passer après la nature (« On ne peut pas toucher à l'Adour… Il faut protéger les poissons pour que les cormorans les mangent » …) ;La non-intervention, ne plus pouvoir lutter activement contre les caprices de la nature (« il faut quand même nettoyer le lit de l'Adour » …) ;La perte de terrain, de revenu, ne pas pouvoir faire face à ses dettes (« nous avons beaucoup investi » …).

6.1.2 – La méfiance

La méfiance de l'élu s'exprime à l'égard :

- De ce qui vient « d'en haut », « de loin » (« c'est encore l'Europe qui nous impose ça, comme Natura 2000 », « on ne décide plus de rien » …) ;
- Du discours techno-scientifique (« avec les enrochements, on nous avait déjà promis qu'on serait tranquille », « les études ça ne débouche sur rien »…).

Celle des riverains porte sur :

- La toute puissance de l'Europe, de l'Etat (« c'est l'Europe. Finalement, on est là comme des couillons », « on fait des lois inadmissibles » …) ;
- La techno-science (« On dépense des sommes colossales pour rien », « il faut faire avec des gens qui connaissent bien les lieux » …).

6.1.3 – L'inertie

L'inertie des élus est perceptible sous divers aspects :

- La prépondérance d'une vision sectorielle (« ma commune », « mes riverains » …) ;
- L'inertie des habitudes (« ça fait 20 ans qu'on fait comme ça » …) ;
- La proximité des échéances électorales (« ce n'est pas le moment de réveiller les vieilles histoires » …).

Celle des riverains porte sur d'autres points comme :

- Désigner toujours les mêmes « coupables » (« les galets sont nuisibles » …) ;
- Proposer toujours les mêmes « solutions » (« je ne peux pas enlever les galets qui viennent de chez moi » …).

6.1.4 – La lutte de pouvoir

La lutte de pouvoir peut être affichée : « c'est toujours eux qui sont gagnants » … mais elle demeure le plus souvent non-dite. Ainsi A dit oui si B dit non mais dit non si B dit oui, alors que tous deux représentent la même commune.

Chez les riverains, elle transparaît au travers de :

- Faire accepter son point de vue par les techniciens (« il a fait ceci, vous ne pensez pas que c'est la cause de … » …) ;
- Faire passer ses intérêts avant ceux du voisin (« si vous protégez sa parcelle, ça va me provoquer …).

6.1.5 – La rancœur et la jalousie

La jalousie s'exprime à cause de :

- Promesses non tenues (« On nous avait dit qu'on pourrait … ») ;
- Traitements non équitables (« Eux, ils ont pu faire ça mais nous …) ;
- Bénéfices ou pertes mal partagés (« les gravières leur ont rapporté gros », C'est encore le petit [l'agriculteur] qui doit se sacrifier pour le gros [la ville, l'industriel] …) ;
- La responsabilité attribuée aux gravières (« Les gravières ont fait de l'Adour un torrent. Il déborde moins mais fait plus de dégâts » …) ;
- La désignation de certaines communes comme étant privilégiées (« A Maubourguet, ils ont fait une véritable ligne Maginot [pour se protéger contre les inondations] … »).

6.1.6 – Les conflits inter-personnels

Les conflits entre personnes peuvent être affichés : « ce sera l'occasion de mettre les points sur les i avec … » ou restés non-dits, notamment dans le cas de concurrence politique.

Du côté des riverains, il est commun de désigner le voisin comme cause des problèmes (« depuis qu'il a fait ça, on a plus de problèmes » …).

6.2 – Où se situaient les acteurs avant la phase de concertation ?

En mettant ces représentations individuelles en perspective avec, d'une part, les faits historiques les plus souvent évoqués (les extractions massives de granulats, la crue de 1952 …) et, d'autre part, les nouvelles perspectives liées à la démarche de l'action-test, il apparaît que les divers acteurs impliqués présentent des positions très différentes concernant leur rapport à l'Adour et à sa gestion.

6.2.1 – Des syndicats « contre »

Le projet de convention accompagnant le programme rappelle que les porteurs du programme d'actions sont *: « … l'Institution Adour, le Syndicat Intercommunal de* ***Défense Contre les Crues*** *de l'Adour et de ses Affluents (SIDCAA du Gers) et le Syndicat Intercommunal de* ***Défense Contre les Eaux*** *de l'Adour à l'Aval de Tarbes (SIDCEA des Hautes-Pyrénées) …* ».

La dénomination choisie par les deux syndicats est révélatrice du type de rapport que les communautés riveraines entretiennent avec le fleuve, depuis plusieurs décennies. Celui-ci est perçu comme dangereux, menaçant, il faut donc se défendre contre lui, ses crues, ses eaux. Nulle part n'apparaît la notion de cohabitation, de partage et de gestion d'un espace commun ou des ressources associées.

6.2.2 – Une action de « reconquête»

De son côté, l'AEAG a choisi pour l'action-test un intitulé : « ***Reconquête*** *de l'espace de mobilité de l'Adour* », révélateur d'un positionnement particulier. Il annonce un « combat » et, par conséquent, sous-entend l'existence d'un « ennemi ».

A l'amorce de la phase de concertation, qui occupe cet espace de mobilité ? Clairement, la remise en cause concerne l'occupation par les agriculteurs et non les zones urbaines. Par conséquent, dans cette « lutte » annoncée, qui d'autres que les riverains ruraux et leurs élus peut représenter cet « opposant » et, de fait, se sentir visé ?
Pour manier « l'arsenal » mis en œuvre pour mener ce « combat », qui est le « bras armé », le « guerrier » chargé de cette reconquête ? L'Europe, l'Etat, l'Agence de l'Eau ? Etc.
Et, in fine, qui devra être le « vainqueur » ? Le fleuve ? Les écologistes ? …

6.2.3 – Vers une opposition frontale ?

Le fleuve et le riverain rural se trouvent ainsi (re)placés en opposition frontale, l'un devant gagner sur l'autre en bénéficiant, pour cela, de l'aide des « autorités » et des moyens « du plus fort ».

Si cet état d'esprit n'est pas forcément conscient du côté de la « force publique », en revanche, il est clairement ressenti du côté des acteurs locaux. Ils l'expriment lors des premières réunions à travers leurs peurs, leurs doutes voire leur ressentiment vis-à-vis de tout ce qui « vient d'en haut » et leur tombe dessus sans qu'ils aient réellement le choix. Pour eux, c'est toujours plus de contraintes, donc moins de liberté. Ils ont le sentiment de passer en dernier, après les villes, après les riches ou les pistonnés, après l'écologie, après le fleuve … et d'être négligés voire oubliés.

6.2.4 – La DCE sur l'eau : une vision globale éloignée du vécu local

Pour l'AEAG et l'EPTB Adour, la motivation affichée consiste à mettre en œuvre la DCE sur l'eau pour satisfaire aux **obligations de résultats** qui en émanent. Il s'agit donc d'une démarche descendante (Top ➔ Down) qui se justifie et se présente principalement au travers **d'objectifs écologiques** : atteindre le bon potentiel ou le bon état écologique des cours d'eau à moyen terme.

A l'origine de cette action-test, il est donc demandé aux acteurs locaux de s'approprier les concepts développés par les scientifiques et les techniciens pour justifier et mettre en œuvre une politique de restauration écologique ambitieuse. Cela revient à dire que c'est l'ingénieur ou le fonctionnaire qui sait et a raison et le riverain qui doit apprendre et s'adapter (voire se soumettre).

Cependant, le riverain (élu, propriétaire, usager …) ne connaît ni l'ingénieur ni le fonctionnaire. En revanche, il connaît (ou pense connaître) le fleuve, la terre, le territoire et suppose que l'ingénieur comme le fonctionnaire les méconnaissent ou les ignorent.

En réunion, au travers de ses premières réflexions, l'acteur local s'appuie sur la référence suivante :

- Lui a toujours vu le fleuve, vécu ses crises, observés son fonctionnement et n'a pas d'autre possibilité que de cohabiter avec lui ;
- En revanche, il a vu les ingénieurs et les fonctionnaires passer, jamais les mêmes, changer de tête et de discours, d'une année sur l'autre. Un coup il faut exploiter les galets pour construire des routes, des villes, etc. un coup il faut laisser les galets pour … pour quelles bonnes raisons d'ailleurs ? Un coup il est bon d'assainir les terres, de les défricher et de les protéger contre les inondations pour produire et exporter plus de céréales ou protéger les bourgs … un coup il faut supprimer ou éloigner les digues pour que le fleuve « respire » et inonde…

Le fleuve qui était sien, où il s'était baigné, avait joué, pêché, vécu des faits marquants pour lui ou sa famille, est devenu celui des entrepreneurs et des fonctionnaires du département ou de l'Etat qui l'en ont dépossédé.

A l'émergence de cette nouvelle démarche, pour lui tout se présente comme si l'Europe, l'Etat et les « écolos » allaient à nouveau le priver de ce fleuve voire, pire, des parcelles riveraines dont il est le propriétaire ou l'exploitant.

Dans le même temps, il perçoit ces changements comme un désaveu ou un reproche concernant ce qu'il a fait ou laisser faire. Peut-être même serait-il coupable de détruire, de transformer le fleuve dont il a pourtant toujours été si proche ?

Il a vu les autres s'enrichir, évoluer, souvent grâce au fleuve, puis (re)partir. Il voit qu'il est toujours là, dépossédé de ce qui était une ressource mais qu'il n'avait pas toujours perçu comme une richesse, une manne … et on vient maintenant lui demander de se réapproprier non pas le fleuve mais ses crises, ses crues et leurs dommages pour que les risques soient moindres pour d'autres, en particulier ceux qui ont largement tiré profit des époques précédentes. Mais c'est déjà là une transformation du message de la DCE sur l'eau par les accompagnateurs de la démarche, qui ont répondu à la vision sécuritaire des acteurs locaux par des arguments sécuritaires plus généraux.

En fait, la DCE sur l'eau s'intéresse explicitement aux espèces aquatiques. Elle ne cherche pas un bénéfice pour les riverains mais pour « les petites fleurs, les petits poissons ou les petits oiseaux ». Les aides ne semblent pas destinées aux riverains ni au fleuve en lui-même. Dans une lecture simpliste de la DCE, le cours d'eau apparaît comme un support voire un prétexte, alors que, pour les riverains, l'Adour et sa dynamique constituent la première et la plus contraignante des réalités.

Avant que ne s'engage la concertation, il apparaît donc des décalages importants. D'un côté, il y a le vécu des acteurs locaux, de l'autre les préoccupations/ambitions du « projet global ». Face à la demande d'une gestion des risques (vision sécuritaire des riverains), se présente la recherche d'une gestion écologique des milieux (démarche environnementale de la DCE/AEAG).

Pour la DCE/AEAG, on espère d'éventuelles améliorations de l'état de l'eau et des milieux et leurs répercussions sur les habitats et la vie aquatique. Pour les riverains, les premiers effets seront, à coup sûr et dès la prochaine crue importante, des modifications morphologiques et de nouveaux dégâts liés au fonctionnement « incontrôlé » du fleuve. Si les premières

semblent ne concerner que des spécialistes, quelques militants écologistes ou les pêcheurs, en revanche les seconds sont redoutés par la grande majorité des acteurs locaux.

Paradoxalement, l'objectif est de restaurer les habitats piscicoles mais rien n'est envisagé concernant la protection de l'habitat humain.

6.3 – Comment la concertation a fait évoluer les points de vue ?

6.3.1 – Les accompagnateurs posent un constat rapidement partagé

Dès les premières réunions, avec les élus comme avec les riverains, les constats fondateurs sont présentés clairement (voir § 4.1.2) et répétés autant que nécessaire. Certains pièges sont évités comme :

- Stigmatiser une catégorie d'acteurs ou dévaloriser certaines personnes ;
- Alimenter les conflits entre personnes ;
- Changer de discours selon l'interlocuteur ;
- Tenir un discours fermé, autoritaire du type « *De toute façon, vous n'avez pas le choix !* »
- Laisser se diffuser des idées fausses comme « *Les galets sont responsables des problèmes …* » ;
- Laisser s'installer la confusion entre la gestion de la mobilité et la lutte contre les inondations.

Les constats fondateurs revêtent deux aspects indissociables.

Le premier constat se rapporte à l'hydromorphologie, aux événements de la dynamique fluviale observée et vécue par les riverains, comme les érosions de berge, les divagations de lit ou les inondations. En présentant clairement et objectivement des faits connus de tous, les accompagnateurs ont (dé)montré leur connaissance du terrain et de son histoire. Certains acteurs ont ainsi pu rapidement s'approprier un discours et des notions techniques ou scientifiques, en s'appuyant sur leur propre expérience.

Ainsi, la connaissance « vraie » des accompagnateurs a été validée et, en retour, ceux-là ont pu reconnaître et valoriser la pertinence des observations relatées. Les techniciens devenaient crédibles et les acteurs locaux légitimes. Un climat de confiance pouvait s'installer.

Le constat « hydromorphologique » partagé par les élus locaux et les riverains :

- *« Votre espace de mobilité fonctionnel, c'est bien là où il y avait les bras de l'Adour et la saligue, quand j'étais gamin »*
- *« L'usage était de laisser un espace à l'Adour »*
- *« L'Adour déborde moins souvent mais fait plus de dégâts »*
- *« Le pont a déjà été contourné en 1952 »*
- *« Entre le moment où vous faites le programme (DIG) et les travaux le problème [zone d'érosion] s'est déplacé »*

Le second constat est d'ordre social et politique, en référence aux travaux réalisés, aux choix de gestion privilégiés, etc. Bien qu'impliqués, certains acteurs sont prêts à reconnaître les erreurs faites. Les accompagnateurs sont là pour rappeler la part de chacun, y compris les techniciens, dans l'échec de la gestion de l'Adour, mais aussi pour dire que la nouvelle démarche ne règlera pas tous les problèmes. Il fallait éviter de tomber dans le piège des

promesses intenables et rappeler le caractère expérimental de la démarche ainsi que les limites concernant les moyens techniques et financiers mobilisables.

Le constat « politique » partagé par les élus locaux et les riverains :

- *« On a fait des bêtises et on s'en rend tous compte »*
- *« Les enrochements sont presque tous partis à Bayonne »*
- *« On peut se réjouir d'aller vers des solutions raisonnées »*
- *« C'est du bon sens élémentaire »*
- *« Il faut faire la part de l'eau comme on fait celle du feu dans la forêt landaise »*
- *« Ce que vous avez fait au chemin de Lahoussette, ç'est bien ! »*

Sur la base des constats présentés, certains acteurs locaux reconnus et respectés par leurs concitoyens sont devenus des personnes ressources pour illustrer, défendre et faire plus largement partager ces éléments fondateurs de la démarche. Les personnes qui se sont ainsi impliquées ont été aidées, en répondant à leurs questions, en leur apportant les explications demandées, etc.

6.3.2 – Les rôles respectifs des divers acteurs sont respectés

La principale limite concernant le déroulement de la démarche a régulièrement été rappelée : c'est le principe de la participation volontaire du « *Rien ne se fera sans vous !* ».

D'une manière générale, les accompagnateurs se sont attachés à respecter le rôle de la représentation démocratique des élus, en faisant prendre les décisions importantes par les conseils municipaux ou syndicaux, afin que des individus ne décident pas seuls. Les élus ont accepté d'avoir un rôle actif pour l'organisation de l'information des riverains, relayer des demandes particulières, valider l'inventaire des enjeux ou proposer une délimitation d'un nouvel espace de gestion.

6.3.3 – L'information est transparente et disponible

La concertation correspond à une phase où beaucoup d'informations circulent, entre les accompagnateurs et les acteurs locaux, entre les acteurs locaux eux-mêmes, etc.

➲ Les temps d'information et de débat collectif ont été privilégiés, afin de permettre aux acteurs voisins, d'entendre les mêmes choses, de dialoguer directement entre eux et de connaître leur position respective. Il était nécessaire que les personnes constatent qu'elles avaient le même droit d'accès à la même information.

Le fait que les débats ou les entretiens soient enregistrés n'a jamais rencontré d'opposition. D'une certaine manière, cela servait de garantie sur la transparence des débats. En cas de désaccord ou de volte-face, l'argument selon lequel ce qui a été relaté ou pris en compte n'est pas ce qui a été dit pouvait aisément être démonté. Cela a également aidé à mieux rendre compte de certaines déclarations ou remarques particulièrement judicieuses ou opportunes.

➲ Il fallait éviter de laisser se diffuser des informations erronées aussi bien que de donner crédit à des informations fausses ou à des rumeurs. L'écoute directe a été privilégiée

Les informations se rapportant à tel site, tel riverain victime ou source d'un problème, ont été recoupées en allant sur le terrain et en rencontrant les personnes concernées. Là, il a fallu aussi :

- Eviter de se laisser prendre par un discours qui noircit la situation individuelle ;
- Replacer la vision locale dans une perspective plus large ;
- Tenir compte des situations particulières, afin, autant que possible, de leur donner une place dans la démarche.

➲ Tous les acteurs locaux ont été considérés comme des partenaires à part entière de la démarche. Le fait de (re)donner la parole aux riverains et de les rendre réellement acteurs de la démarche a progressivement permis de nuancer leur impression première d'être négligés voire oubliés (« *Pour une fois qu'on nous écoute vraiment* »).

Cela a permis d'installer un dialogue constructif et honnête. Des informations intéressantes ont été fournies aux techniciens, leur permettant de mieux appréhender le contexte général, d'affiner et de compléter leur diagnostic. Des propositions pertinentes ont été faites, dont certaines ont pu être déclinées en terme de mesures pour élaborer le programme pluriannuel.

Cependant, ce choix engage les porteurs du projet, d'une part, dans le sens d'une réelle prise en compte des problématiques et des besoins exprimés par « le terrain », d'autre part, dans la mise en place d'une information régulière et transparente sur l'avancement et les résultats des actions qui seront ultérieurement mises en oeuvre.

➲ Le fait de parler de l'hydromorphologie, c'est à dire du fleuve en tant que milieu physique aisément observable dans le paysage ou comme source d'événements indiscutables, a permis de partir de faits concrets pour aller vers des solutions elles aussi concrètes. L'utilisation de supports comme des cartes ou des photographies aériennes, anciennes ou récentes, a conforté cette approche, aidant chacun à considérer un territoire plus large que son espace propre (propriété, lieu de résidence, etc.) et à mieux voir la situation de ses voisins directs.

Les difficultés d'ordre relationnel n'ont été ni écartées ni privilégiées mais elles ont toujours été ramenées à la réalité du terrain, de l'Adour et de sa dynamique fluviale ancienne, actuelle ou future.

7 – Analyse et bilan des facteurs d'acceptabilité de l'action-test

Au-delà des représentations individuelles ou collectives (voir § 6.1 et 6.2), les facteurs d'échec et de réussite de la concertation sont multiples. Ceux analysés ci-après ne sont pas hiérarchisés. Leur interdépendance est complexe et son étude relèverait typiquement du champ de la sociologie ou de l'anthropologie.

7.1 – Les principaux facteurs d'échec identifiés

7.1.1 – Les désaccords de temps

Les phénomènes et les personnes ou structures impliquées relèvent de contraintes ou de logiques temporelles qui peuvent être radicalement différentes voire incompatibles.

➲ **La dynamique fluviale** représente le **temps de la nature**. Les crues qui soumettront les choix de gestion ou d'aménagement à un test de réalité ne sont pas connues ni prévues. Quand interviendra celle qui montrera les défauts ou faiblesses du dispositif mis en place ? Dans un an, dix ans ou plus ? C'est un facteur d'incertitude qu'il faut sans cesse garder à l'esprit et rappeler aux acteurs, locaux comme institutionnels.

De la même manière que l'on admet un indice de confiance variant de 1 à 5 pour les prévisions climatiques de Météo France à 5 jours, il faut faire accepter que les capacités de prévoir les prochains événements hydrologiques et leurs conséquences sont très limitées. Cela est d'autant plus vrai que, sur cette partie de l'Adour, la dernière crue importante a eu lieu en 1952, époque à laquelle la morphologie comme le fonctionnement de l'Adour étaient radicalement différents d'aujourd'hui.

Mais le temps du milieu physique n'est pas forcément celui du **milieu vivant**. Des évolutions morphologiques rapides peuvent n'être sensibles sur l'état biologique du cours d'eau que sur une durée double, triple, etc. ou inversement.

➲ **Le temps du scientifique** est aussi celui **de l'évaluation** des résultats de la démarche et du programme. Il dépend fortement du temps de la nature mais doit aussi répondre aux contraintes temporelles d'autres acteurs ou structures.

➲ **Le temps du technicien** est celui de la validité de l'état des lieux qu'il a dressé et du diagnostic qu'il a élaboré. Sur ce type de cours d'eau à lit mobile, il est réduit à quelques années, si on considère un point particulier (une zone d'érosion, etc.) et peut s'étendre à plusieurs décennies si l'on regarde les caractéristiques générales du fleuve (espace de mobilité fonctionnel, lit majeur, etc.).

Son temps est aussi celui de la durée de sa mission. Le technicien de rivière est probablement là pour plusieurs années, alors que le chargé d'étude n'est engagé que pour quelques mois.

➲ **Le temps de l'exploitant agricole** est également multiple. Pour lui, il y a, d'une part, l'échéance de la prochaine récolte et des travaux ou événements climatiques qui y conduiront et, d'autre part, celle des emprunts qu'il faut rembourser sur plusieurs années ou décennies.

➲ **Le temps de l'élu** dépend étroitement de la période. Il est celui de la prochaine élection, toujours plus proche, et celui de la durée résiduelle de son mandat, qui peut être limitée par rapport à celle du programme à engager.

Le contexte électoral des présidentielles et des législatives de 2007, des municipales et des cantonales de mars 2008 a joué (voir § 7.1.2 et 7.1.3). Certains élus convaincus ont œuvré pour que tout soit validé avant mars 2008, alors que d'autres soit ne voulaient pas engager leur successeur soit le faisait l'esprit d'autant plus libre qu'ils « *ne seraient plus là pour en voir les effets* ».

➲ **Le temps des financeurs** varie selon la structure concernée, en fonction des échéances budgétaires (généralement annuelles), d'une part, et de la durée des programmes cadres (fin 2012 pour celui de l'Agence de l'eau …).

Cela rend difficile l'engagement simultané de tous les acteurs et brouille la lisibilité de la démarche, en pouvant laisser planer un doute sur l'engagement durable de certains d'entre eux, même si, dans les faits, il n'en est rien.

7.1.2 – La lutte de pouvoir entre l'élu et le technicien

Bien que discrète, voire secrète, la lutte de pouvoir entre l'élu et le technicien a cependant été sensible à plusieurs occasions.

En situation de représentation et dans un contexte électoral en mouvement, l'élu qui se sent fragile (méconnaissance ou incompréhension techniques, enjeux sociaux ou politiques, etc.) ne veut pas avoir l'air de plier face au technicien en lui donnant trop facilement et souvent raison. De son côté, celui-ci tient à être reconnu, à montrer qu'il est compétent, honnête et que ce qu'il fait ou dit vaut quelque chose.

Là où l'élu est généralement tourné vers le faire et une forme d'urgence, le technicien s'est ici investi dans le comprendre et le faire comprendre en s'attachant à donner aux multiples acteurs le temps nécessaire pour assimiler le changement proposé.

7.1.3 – Les mouvements de « girouette »

Au cours de la phase de concertation, et bien que peu nombreux, des mouvements de « girouette » ont été observés chez certains élus ou riverains. Le manque de vision ou de courage politique a pu conduire à des changements multiples de position, au même titre qu'une mauvaise appréciation des enjeux et des opportunités ou que l'espoir de pouvoir bénéficier d'autres filières d'aide, jugées politiquement moins risquées.

7.1.4 – Les frontières administratives

L'action intéressant 2 départements et 18 communes, le manque de concertation, de cohérence et de savoir discuter ou travailler ensemble est apparu à plusieurs reprises, tantôt entre les élus, tantôt entre les partenaires institutionnels. Qu'il s'agisse d'une interprétation ou d'une application différente des textes réglementaires ou de modes de fonctionnement ou de décision différents, etc. les obstacles sont nombreux pour traiter d'une problématique, la dynamique fluviale et sa gestion intégrée, qui ne connaît pas les limites administratives.

Selon le niveau (initial ou acquis) de connaissance individuel des faits de la dynamique fluviale, la démarche a été plus ou moins rapidement et profondément comprise, assimilée voire soutenue, par les acteurs.

7.1.5 – La difficile intégration de la démarche par les organes décisionnels

Pour n'évoquer que les principaux, des problèmes d'intégration de la démarche et de ses résultats sont apparus pour deux structures pilotes : l'Institution Adour en tant que maître d'ouvrage et l'AEAG en tant que co-porteur de la mise en œuvre de la DCE et principal financeur.

➲ Pour la direction de **l'Institution Adour**, des pratiques habituelles et des a priori ont conduit, dans un premier temps, à vouloir faire passer ce projet sans véritable démarche participative, dans un second temps, à négliger la mise en œuvre de certains aspects pratiques devant aider à sa mise en œuvre (signature de convention...).

Le caractère innovant de la démarche et inhabituel de sa mise en oeuvre, d'une part, l'éloignement par rapport au terrain et un manque d'implication dans le suivi longitudinal de son déroulement (comité de pilotage, etc.), ont pu conduire à certains retards ou décalages. Cependant la participation active et l'appui des élus locaux, également administrateurs de l'EPTB, ainsi que la confiance accordée au technicien de rivière détaché sur le territoire ont généralement permis de rapidement lever ces obstacles.

➲ Début octobre 2007, un problème d'acceptation du programme d'actions par le **comité de direction de l'AEAG** est apparu, alors que toutes les communes, d'une part, et tous les autres partenaires financiers, d'autre part, avaient au moins confirmé leur accord de principe.

Les personnes qui siègent au comité de direction de l'AEAG n'ont suivi le déroulement de la démarche que de manière épisodique et n'ont disposé que de peu de temps pour s'approprier ce dossier complexe et novateur, fruit de plus d'une année de travail et de concertation.

Sur la base d'une note de quelques pages rédigées par une chargée d'affaire de l'AEAG, le programme d'action a été examiné par elles selon deux principaux points de vue :

- La mise en œuvre de la DCE sur l'eau et le respect des objectifs qui en découlent ;
- Le coût du programme d'actions pour l'AEAG (phase initiale et mise en œuvre) et la reproductibilité financière d'une telle démarche sur des cours d'eau présentant la même problématique (lit mobile).

A ce stade, le défaut d'appropriation des véritables résultats de la démarche et des perspectives qu'elle offre a conduit ces acteurs à la méfiance et au doute. Ils ont hésité à donner leur aval et demandé plus de précisions, d'explications et, d'une certaine manière, de garanties.

Dans le cadre limité de ces quelques minutes et de ces quelques pages, ils ont avant tout regardé ce qui va leur permettre (ou les empêcher) de répondre aux obligations ou contraintes venues « d'en haut » (DCE) et négligé le fait que ce programme les engagent, ainsi que leurs équipes et partenaires, vis-à-vis des acteurs locaux associés à sa définition, depuis le début.

Dans cette situation délicate, apparaît clairement le manque de convergence entre la logique descendante (TOP ➔ DOWN), qui se préoccupe de la DCE sur l'eau, de la LEMA ou du SDAGE et la vision venue du terrain (BOTTOM ➔ UP) qui a guidé la concertation et l'élaboration du programme.

Au moment du retour vers les organes de décision et de programmation « en grand », les préoccupations locales pèsent peu ou sont mal comprises. Ceci est d'autant plus vrai qu'elles sont avant tout sécuritaires ce qui ne correspond guère au cadre « écologique » motivant la démarche portée par l'AEAG/DCE.

Les problématiques locales ont été identifiées et prises en compte pour leur trouver des réponses concrètes quitte à parfois donner l'impression « d'acheter de la tranquillité ». Mais l'atteinte des objectifs « venus d'en haut » semblent être à ce prix …

Concernant la reproductibilité de l'action-test et sa généralisation sur le territoire de l'AEAG, des idées fausses ont pu conduire à considérer son coût global comme prohibitif. La

transposition du chiffrage prévisionnel en terme de linéaire de cours d'eau n'est cependant pas adaptée et ce pour deux raisons au moins.

La première est que ce type de cours d'eau à forte mobilité latérale reste relativement localisé à l'échelle du district. En effet, il s'agit seulement de certains cours d'eau du piémont pyrénéen, comme le gave de Pau, le Saison ou l'Hers vif, ou voisins du massif central, comme la Sorgues, le Dourdou ou la Dordogne lotoise.

La seconde tient au fait que, dans le cas présent, l'objet n'est pas un linéaire de berge mais la surface d'un espace de gestion. Or, la largeur de l'espace de mobilité fonctionnel de ces autres cours d'eau est généralement moindre que celle de l'Adour sur la zone test (comprise entre 350 m et 700 m). En d'autres termes, la superficie des terrains pouvant être concernés par une stratégie de maîtrise foncière devrait généralement être moindre et ce d'autant plus que les enjeux concernant la sécurité publique ou l'intérêt général y sont généralement plus nombreux que sur la zone test, comme le long de l'Adour landais par exemple.

7.1.6 – La divergence entre la démarche globale pensée et la concertation locale vécue

Conçue et conduite par les partenaires institutionnels, la démarche politique descendante (Top ➔ Down) s'impose et impose son point de vue et ses **objectifs écologiques**. Elle voit loin (2015 à 2027) et globale mais pour des territoires et des actions qui, fondamentalement restent abstraits et avant tout objets de « reporting ».

Vécue au cours de la concertation locale, la démarche politique ascendante (Bottom ➔ Up) tente de faire entendre et de concilier les préoccupations des acteurs locaux concernant les **objectifs sécuritaires** et les **contraintes socio-économiques**. A leur niveau, il n'y a pas de responsabilité écologique claire, d'autant que, pour les élus locaux, cette notion est bien souvent méconnue, caricaturée ou restreinte aux seuls aspects paysagers (beau/pas beau).

7.2 – Les principaux facteurs de réussite identifiés

7.2.1 – Le courage politique de l'élu

Lors de la première réunion publique, le discours d'introduction du président de l'Institution Adour est sans détour. Il pose clairement les principes d'une gestion intégrée et durable :

> « *Nous devons nous libérer des schémas qui sont aujourd'hui dépassés …*
> *Le bétonnage des rivières, c'est fini. Je ne veux pas vous laisser penser que l'on va revenir en arrière …*
> *Apprendre à dire non est un acte que tout élu dans la gestion du patrimoine foncier doit affirmer car l'on doit penser au respect des générations futures. Ce que nous faisons dans cette action-test, c'est vous apporter* ***une nouvelle réponse qui dépasse les schémas du passé****...* »

Il invite ainsi les autres élus à faire preuve de courage politique en acceptant de changer de point de vue et de mode de gestion et en regardant plus « loin » qu'habituellement. Venant de l'un des leurs, ces mots ont un écho plus puissant.

7.2.2 – Un contexte socio-économique favorable

Deux facteurs ont manifestement aidé au déroulement d'une concertation constructive :

- Le manque de moyens des syndicats et des départements concernés, ce qui réduisait leur autonomie d'action et les a conduit à viser l'efficacité et à penser gestion durable (et a priori plus économe) ;

- La situation foncière favorable à une réorganisation des exploitations agricoles, notamment du fait de nombreux départs à la retraite et de la disponibilité de nombreuses parcelles pour l'achat ou l'échange.

7.2.3 – La mise en oeuvre de moyens importants

Des moyens inhabituels ont été mis en œuvre par l'AEAG pour permettre à cette démarche de concertation innovante de se dérouler dans de bonnes conditions. Le fait que les deux accompagnateurs du projet puissent chacun consacrer plus de trente journées à cette phase leur a permis de répondre favorablement à la plupart des sollicitations et d'être présents autant que nécessaire.

7.2.4 – La légitimité des accompagnateurs du projet

Rapidement acquises, difficilement remises en cause, la légitimité et la reconnaissance des accompagnateurs reposent essentiellement sur deux aspects :

- Le plan technique (connaissance du terrain, des faits et des acteurs, etc.) qui a permis de partager les constats fondateurs avec la plupart des élus et des riverains ;
- Le plan relationnel (attitude respectueuse, non partisane, discours clair et honnête, etc.) qui a facilité une écoute réciproque avec tous les acteurs concernés.

Il en a résulté une écoute reconnue par la plupart des acteurs, qui ont constaté notamment :

- La prise en compte de leurs témoignages ou suggestions ;
- Le respect des positions respectives des divers partenaires institutionnels ;
- La prise en compte des difficultés propres à la position d'élu local.

7.2.5 – Des accompagnateurs solidaires et bien soutenus

➲ Face aux difficultés d'ordre techniques ou relationnelles, les accompagnateurs ont été solidaires et complémentaires. Ils ont été très attentifs et rigoureux sur le fait de rester à leur place de technicien et dans leur rôle soit de pédagogue soit de conseiller.

Cependant, et plus particulièrement pour le technicien de rivière, cela a nécessité une évolution dans son positionnement. En effet, jusque là dans la position de celui qui définit ou suit des interventions concernant principalement le lit mineur du fleuve, il a été conduit à devenir celui qui informe et conseille les élus concernant la prise en compte de la dynamique fluviale dans l'aménagement du territoire sur l'ensemble de l'espace rivière.

Dans ce cadre, l'objectif premier étant de faire savoir et comprendre plutôt que de faire faire, une évolution/adaptation a été nécessaire de sa part. Une meilleure définition des rôles respectifs (l'expert diagnostique et conseille, le technicien informe et conseille, l'élu oriente et décide …) et une bonne acceptation de cette distribution des places a permis de limiter les interférences.

En effet, souvent mis trop en avant ou en position de faire des choix, le technicien peut devoir assumer des responsabilités qui, normalement, ne lui incombent pas. Dès lors, il sert aisément de « fusible » ou de bouc émissaire quand les enjeux politiques conduisent à des conflits autour des modes de gestion ou d'actions choisis ou mis en oeuvre.

➲ De la même manière et chaque fois que nécessaire, les élus locaux ou les partenaires institutionnels ont joué leur rôle, notamment pour encadrer/soutenir les techniciens, limitant ainsi les risques de conflits interpersonnels à partir de simples divergences de point de vue.

7.2.6 – Des « courroies de transmission » efficaces vers les organes décisionnels

L'évitement de l'échec repose en grande partie sur l'existence de bonnes « courroies de transmission », entre les accompagnateurs du projet, d'une part, et les instances de décision, d'autre part, en particulier à l'AEAG ou à l'Institution Adour.

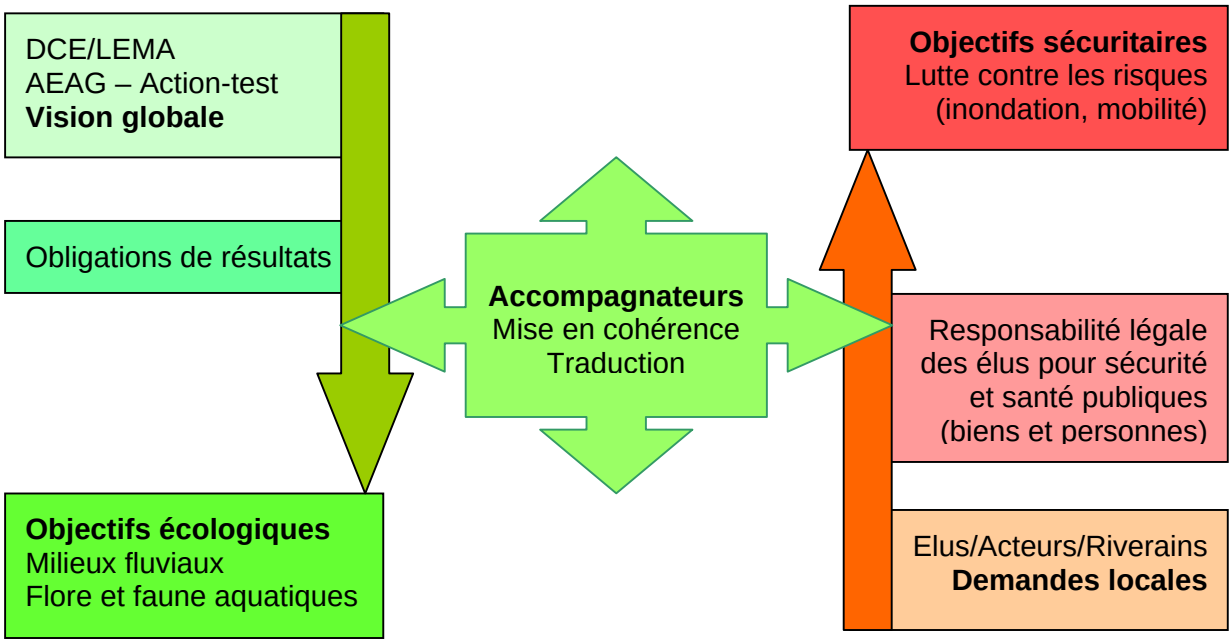
Pour l'Agence de l'Eau, les personnes relais, de la délégation de Pau ou du siège à Toulouse, ont suivi régulièrement les étapes de la démarche, depuis son origine, et ont pu en assimiler les multiples aspects. Par ailleurs, en collaboration étroite avec les accompagnateurs du projet, elles sont en mesure de répondre aux questions et demandes de leur hiérarchie et de lui fournir l'argumentaire adapté pour l'aider à mieux saisir les résultats obtenus et l'intérêt des actions et moyens à engager.

Leur rôle est aussi de faciliter la traduction des résultats de la démarche locale (BOTTOM ➔ UP), afin de coller au cadre de la logique globale (TOP ➔ DOWN) et de (dé)montrer la convergence entre les deux cheminements, l'un privilégiant le point de vue sécuritaire, l'autre le point de vue écologique (voir § 7.2.7).

7.2.7 – La convergence entre la démarche globale et la concertation locale

Tout en gardant à l'esprit la vision globale, le rôle des accompagnateurs du projet a été de s'appuyer sur les demandes locales pour fonder de nouveaux choix de gestion et d'action. Sur cette base, ils ont élaboré un programme de mesures capable de répondre concrètement aux besoins du terrain tout en étant « DCE compatible ». Dans un second temps, eux ou leurs relais à l'AEAG ont dû traduire les actions répondant aux objectifs sécuritaires, visés localement, en terme d'impacts environnementaux pour (dé)montrer leur cohérence avec les objectifs écologiques de la DCE (voir § 7.2.6).

Schéma illustrant la divergence des approches



7.2.8 – Les faits et la réalité remis au cœur de la démarche

➲ **En amont** de la phase de concertation, les accompagnateurs ont dû « oublié » la DCE et ses objectifs ambitieux mais abstraits (le bon état écologique ?) pour laisser les faits vécus par les acteurs locaux occuper le cœur des discussions. Il a donc été question de terrains

perdus, d'inondations, d'enjeux menacés, de la ressource en eau, etc. c'est à dire du lien réel entre le riverain, le fleuve et les espaces concernés par son fonctionnement.

Ils se sont attachés à (dé)montrer que ce qui sera fait ne leur est pas étranger (« *ce type de gestion se rapproche de celui pratiqué par vos pères* ») et leur sera bénéfique (« *vous ou vos biens seront moins exposés* »). Il a été aussi rappelé qu'aucun nouveau risque ne serait créé, dans la mesure où la démarche vise uniquement une prise en compte différente des risques déjà existants sur les espaces historiquement concernés par ces aléas.

➲ **En aval** de la phase de concertation, les accompagnateurs ou leurs relais ont dû « traduire » le programme pluriannuel pour (dé)montrer aux organes décisionnels en quoi, à travers lui, les milieux fluviaux et leur état écologique seraient effectivement bénéficiaires de la mise en place d'un nouvel espace et de nouveaux modes de gestion de l'Adour mais également d'un nouveau rapport entre les riverains et le cours d'eau.

De ce point de vue la démarche de **suivi/évaluation** sera déterminante. Cependant, la définition des indicateurs à prendre en compte devra clairement être conforme aux objectifs réels et directs des actions programmées et ne pas chercher uniquement à répondre aux objectifs DCE.

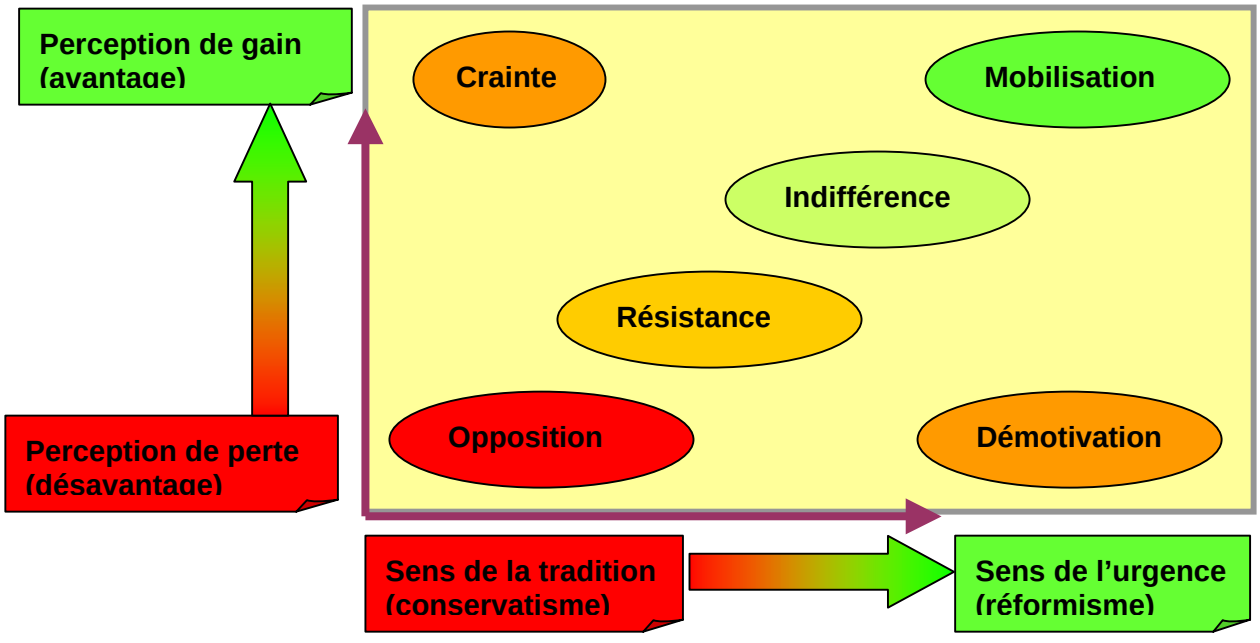
Il semble donc nécessaire de distinguer trois groupes d'indicateurs, en fonction de l'objectif auxquels ils devront répondre :

- Evaluer l'impact des travaux réalisés ;
- Suivre l'évolution de l'état du milieu ;
- Evaluer les résultats de l'action test.

7.3 – Essai de synthèse des facteurs d'acceptabilité du changement

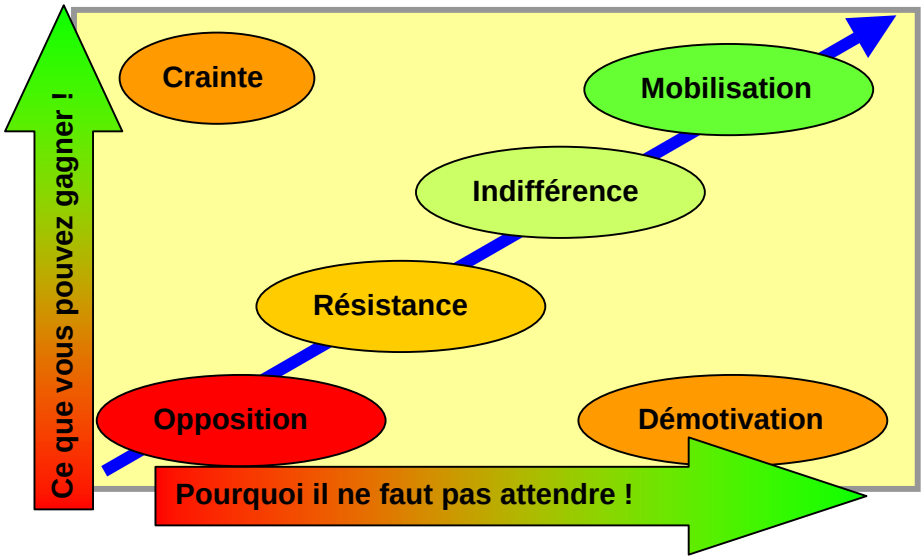
Pour synthétiser certains des principaux aspects de cette analyse des facteurs d'acceptabilité du changement concernant la gestion de la mobilité de l'Adour, il est nécessaire de replacer les personnes et leurs perceptions au cœur de la démarche.

Elus locaux, riverains ou fonctionnaires, etc. chacun a abordé cette démarche de concertation avec un certain positionnement qui peut se schématiser comme sur la figure ci-dessous.



L'un des rôles des accompagnateurs du changement a été de présenter des arguments honnêtes pour faire évoluer ces perceptions comme indiqué sur la figure ci-dessous.

Pour cela, ils ont bénéficié de l'aide d'acteurs locaux, déjà convaincus, capables d'apporter des arguments complémentaires.



7.4 - Les limites de l'action-test

Au-delà de la phase de concertation et du programme pluriannuel qui en est le fruit, il est nécessaire de signaler certaines des limites de l'action-test. Celles-ci peuvent, à terme, devenir des difficultés ou constituer des facteurs d'échec, réels ou ressentis.

➲ Aucune des actions retenues ne permet d'agir directement sur les débits liquides où le **régime hydrologique** de l'Adour, alors que ces paramètres constituent des variables de contrôle déterminantes, tant sur le fonctionnement hydromorphologique que sur les habitats aquatiques.

➲ La motivation technico-scientifique « expérimenter et évaluer des résultats sur le plan écologique » risque de prendre le pas, voire de faire oublier, la demande sociale sécuritaire ou socio-économique. Il faut donc que les outils mis en œuvre pour le **suivi et l'évaluation** puissent répondre à ces deux aspirations.

Les résultats dépendront de ce qui sera regardé et évalué. Par conséquent, il ne faudrait pas oublier que le programme d'action porte d'abord sur :

- Le **milieu physique** et plus particulièrement le fait que la mobilité latérale de l'Adour puisse plus facilement s'exprimer ;
- Le **rapport social** des riverains et acteurs locaux avec le fleuve et les risques qui lui sont associés.

En effet, aucune des actions retenues ne vise explicitement et directement la qualité biologique, notamment piscicole, de cette portion de l'Adour.

C'est pourquoi, les actions de communication longitudinale, prévues pour informer les riverains tout au long du programme, devront rendre compte des résultats obtenus quant à la prévention/gestion des risques de mobilité ou d'inondation. Ils pourront ainsi aider à

l'acceptation des risques résiduels et de l'incertitude qui demeurera toujours quant à la maîtrise de la dynamique fluviale et de ses conséquences.

➲ Les diverses **incertitudes** inhérentes à la mise en œuvre du programme pluriannuel devront être convenablement gérées, notamment :

- Le caractère expérimental et exploratoire de la démarche, qui devra être sans cesse rappelé et déboucher sur des retours d'expérience, chaque fois que nécessaire ;
- L'avancement des travaux et des autres actions qui dépend des phénomènes hydrologiques à venir, au cours des 5 et même 10 prochaines années ;
- La possible occurrence d'une crise hydrologique majeure dépassant certaines capacités de protection et pouvant conduire à la remise en cause des modes de gestion mis en œuvre ;
- Le changement de personnes aujourd'hui impliquées, par le biais des élections locales à venir ou des mutations de fonctionnaires.

➲ Face à ces incertitudes, **l'engagement durable des partenaires institutionnels** sera nécessaire, pour ne pas aboutir à une nouvelle impression de délaissement ou d'abandon/trahison de la part des acteurs locaux.

Pour que les responsables locaux et les riverains acceptent durablement les nouvelles orientations, et les contraintes qui vont avec, il est impératif qu'ils puissent trouver une réponse concrète à leurs inquiétudes. Parmi les préoccupations les plus vives, on trouve l'interrogation suivante :
« En admettant que nous laissions le fleuve éroder les terrains au sein de l'espace de mobilité admis, qu'est-ce qui nous garantit que nous aurons les moyens d'agir rapidement et efficacement lorsque la limite de la zone de non-intervention ou des enjeux importants seront directement menacés »

En d'autres termes, quelle assurance les acteurs locaux auront-ils d'obtenir les moyens réglementaires et financiers d'agir, dès que cela deviendra à nouveau nécessaire ?

Pour répondre à ces interrogations, il faudra être en mesure d'apporter des réponses claires et concrètes sur qui fera ou permettra quoi, à quelles conditions, selon quelles procédures, etc. une fois le programme engagé dans sa phase de réalisation. A moyen terme, c'est donc la capacité des partenaires institutionnels à rester mobilisés, à s'informer et à s'organiser pour faire face à ce type de situation qui sera déterminante.

8 – Le programme pluriannuel de gestion et d'actions

Le programme pluriannuel de gestion et d'actions s'étend sur la période automne 2007 – décembre 2012. Il se compose de :

- Une description des travaux et actions prévus ;
- Une cartographie sous SIG (espace de gestion, actions …) ;
- Une estimation du coût des travaux et actions ;
- Un plan de financement prévisionnel.

Ces éléments ont été validés par les différents acteurs et feront l'objet de compléments d'information dans le cadre de l'élaboration des dossiers réglementaires.

8.1 – Les travaux et actions prévus

Il est possible de distinguer quatre grandes familles d'actions, en fonction de leurs objectifs spécifiques directs :

- Celles qui contribuent à la conservation ou à la restauration de la mobilité de l'Adour ;
- Celles qui relèvent de la protection contre un risque (mobilité, inondation, pollution) ou de la prévention ;
- Celles destinées à l'accompagnement et à la valorisation de l'action-test ;
- Celles qui concernent le suivi et l'évaluation de l'action-test.

8.1.1 – La conservation et la restauration de la mobilité de l'Adour

➲ **Le déplacement de certains enjeux** au sein ou en dehors de l'espace de mobilité admissible permet de retarder, voire de supprimer, la nécessité d'intervenir pour protéger certaines portions de berge contre l'érosion. C'est donc un moyen de diminuer la pression anthropique sur le cours d'eau

Sur la zone-test, ces déplacements concernent des portions de voirie (voie communale, etc.), de canaux de moulin, ainsi que des activités économiques (échange de parcelles agricoles pour les cultures à valeur économique forte).

Ce type d'action a déjà été testé sur la commune de Labatut et a servi d'illustration pour convaincre les acteurs locaux.

➲ **Le déplacement de tertres (digues longitudinales)** de protection contre les inondations vers la limite de l'espace de mobilité admissible, répond au double objectif de réduire la vulnérabilité de ces enjeux de sécurité publique vis-à-vis de l'érosion et de restaurer des champs d'expansion de crue. Par voie de conséquence, cela conduit à restaurer une partie de l'espace de mobilité sur les portions de fleuve concernées.

Sur la commune de Riscle, ce scénario a été proposé et adopté comme alternative à la réfection d'une digue existante, située à moins de 50 m de la berge rive gauche de l'Adour. Pour la municipalité, ce déplacement est aussi l'occasion de repenser l'occupation du sol sur une partie de l'agglomération où est situé le camping municipal.

➲ **La remise en place d'un cordon rivulaire** sur une épaisseur de 20 à 30 m, avec un talutage de berge en pente douce vise plusieurs objectifs complémentaires.

Elle doit permettre de diminuer et d'homogénéiser la vulnérabilité des berges à l'érosion latérale. En effet, des analyses diachroniques ont montré que, dans des configurations

hydromorphologiques comparables, le recul de la berge en érosion active pouvait être deux fois moindre, en présence d'une forêt alluviale plutôt qu'avec des terrains cultivés.

Les travaux de talutage/plantation contribuent à rétablir la continuité du corridor végétal et à constituer une zone tampon entre le cours d'eau et les activités riveraines, potentiellement impactantes. C'est donc un moyen d'éloigner certaines pressions, notamment sources de pollution, tout en renforçant la capacité d'auto-épuration du milieu.

Par le rôle de peigne et de frein joué au moment des crues débordantes, ce cordon rivulaire continu aidera à diminuer les risques de dommage sur les parcelles agricoles inondées, situées plus à l'écart du fleuve.

Le recours à un talutage en pente douce a déjà été testé, à Maubourguet et à Labatut-Rivière où il a répondu aux objectifs visés par rapport à la dynamique fluviale.

➲ **L'acquisition (ou maîtrise d'usage) de parcelles soumises à l'érosion** est un moyen de faciliter la mise en œuvre des actions précédemment décrites.

Dès aujourd'hui, des terrains situés dans des secteurs « stratégiques » sont menacés par l'érosion ou le contournement d'un ouvrage. Leur acquisition est jugée prioritaire et concerne moins de 2% de la surface totale de l'espace de gestion (1744 ha).

Dans le cas où des parcelles cultivées ayant bénéficié de travaux de talutage/plantation seraient cependant érodées au-delà du boisement mis en place, la collectivité pourra faire l'acquisition des terrains érodés, si le propriétaire en fait la demande. Sur la base de l'occupation du sol actuelle (2005), le programme prévoit qu'une centaine d'hectares pourraient être concernés à moyen terme, soit environ 7,5% de l'espace de mobilité admissible. En fonction des futurs événements hydrologiques, ces acquisitions pourraient intervenir au-delà de 2012, échéance du présent programme.

8.1.2 – La prévention et la protection contre un risque identifié

Sur la base de l'inventaire et de la hiérarchisation des enjeux, selon les critères de sécurité publique et d'intérêt général, des sites prioritaires nécessitant des travaux de protection contre l'érosion ont été identifiés. Ils concernent des ouvrages (seuil, pont), des bâtiments (habitation, station de pompage, etc.) ou des infrastructures (route) pour lesquels une solution de génie civil a été proposée et sera étudiée.

Pour éviter le contournement de certains ouvrages, la lutte contre la mobilité du fleuve nécessite aussi le renforcement ou la mise en place de digues longitudinales ou transversales insubmersibles. Prévus notamment à Hères et à Izotges, ces travaux doivent permettre de maintenir les fonctions et usages assurer par un seuil tout en évitant que se propage plus en amont le processus d'érosion régressive, dont les conséquences seraient extrêmement dommageables pour les enjeux ou usages concernés.

Enfin, il est prévu le traitement des décharges exposées à la mobilité du fleuve, afin d'éviter le risque de pollution que leur érosion ferait courir.

8.1.3 – L'accompagnement et la valorisation de l'action-test

L'accompagnement de la mise en œuvre du programme pluriannuel passe par le maintien d'un lien entre les acteurs locaux et l'équipe technique.

➲ Avant que les premières actions programmées ne soient mises en œuvre, des **études complémentaires ciblées** devront être lancées ou réalisées, afin de :

- Préciser le scénario de gestion ou d'aménagement pour certains sites (contournement du pont de Labatut, contournement du seuil de Riscle/Lacaussade, etc.) ;
- Accompagner la rédaction des dossiers réglementaires (évaluation des impacts, définition des mesures compensatoires, etc.) ;
- Définir les modalités du suivi/évaluation à mettre en œuvre.

➲ Une **information régulière** doit permettre aux acteurs locaux de suivre l'évolution du projet, dans le temps. Un bulletin annuel ou semestriel pourrait en être le support.

Des **événements spécifiques** sont également à définir pour servir de relais d'information. Une « journée de l'Adour » ou une « fête de l'eau » pourront être organisée chaque année, avec la contribution des établissements scolaires et des associations. Ouverte au public, une telle journée permettra de :

- Faire le point sur les actions réalisées ou en cours ;
- Présenter les principaux résultats obtenus ;
- Présenter les actions programmées pour l'année à venir.

➲ En cas de **situation de crise**, liée à un événement climatique et hydrologique majeur, ou de situation problématique, des actions de concertation seront également engagées, afin de dégager un diagnostic partagé ou de définir des solutions adaptées.

Les crises hydrologiques feront l'objet d'un **retour d'expérience** de la part du maître d'ouvrage, afin de mieux connaître et évaluer les impacts du programme d'actions ou pour en définir les nécessaires adaptations.

➲ La **valorisation** de l'action-test peut aussi bien concerner la démarche entreprise, la zone ou les acteurs impliqués, que les résultats obtenus ou les connaissances acquises.

Succès ou échec sur le plan sociologique ou écologique, l'action-test devra dans tous les cas être valorisée en tant qu'expérience intéressant de nombreux acteurs locaux ou régionaux, sur de nombreux bassins versants, y compris en dehors du district Adour-Garonne.

Des **séminaires** à vocations techniques et scientifiques seraient également l'occasion pour les autres personnes ou structures concernées à l'échelle régionale ou nationale de suivre le projet, son évolution et d'échanger sur des démarches similaires entreprises sur d'autres bassins versants.

La mise en valeur peut porter sur le caractère « laboratoire » de la zone-test sur laquelle des techniques innovantes de restauration ou d'aménagement peuvent être testées et évaluées. Il en va de même pour les modes de concertation et de gestion mis en place.

Une **valorisation scientifique** est aussi à prévoir. Des publications spécialisées peuvent se faire l'écho des actions entreprises et rendre compte des observations réalisées et des évolutions constatées (dynamique fluviale, écologie, sociologie…).

Dans certains cas, une mise en valeur socio-économique est également à rechercher. Elle peut notamment être orientée vers des **activités récréatives ou touristiques**. C'est en particulier une voie de réhabilitation pour certains sites d'anciennes gravières, à l'exemple de celui de Jû-Belloc (32).

En fonction du contexte local, plusieurs vocations peuvent être privilégiées :

- En zone urbaine ou péri-urbaine, ré-appropriation des abords du fleuve par les riverains, à l'instar du Caminadour aménagé dans la traversée de l'agglomération tarbaise ;

- En zone rurale, développement du tourisme vert ou de certains loisirs liés au fleuve, orientés vers la découverte de paysages et de cultures typiques.

Une autre forme de valorisation est à rechercher du côté de l'exploitation de certaines ressources issues notamment des travaux réalisés. Dans une démarche de développement durable, il serait intéressant d'étudier la mise en place d'une filière de **valorisation du bois** collecté ou coupé dans le cadre de l'entretien courant du fleuve. Celle-ci pourrait, même symboliquement, contribuer à une part de l'autofinancement des acteurs ou collectivités locaux.

8.1.4 – Le suivi/évaluation de l'action-test et la surveillance de sites « stratégiques »

Le suivi et l'évaluation reposent sur la définition d'**indicateurs** adaptés et des **protocoles** permettant leur mise en oeuvre. Il est nécessaire de distinguer trois groupes d'indicateurs, en fonction de l'objectif auxquels ils doivent répondre :

- Evaluer l'impact des travaux ;
- Suivre l'évolution de l'état du milieu ;
- Evaluer les résultats de l'action test.

A cela, il faut ajouter la **surveillance** nécessaire pour suivre l'évolution de certains sites « stratégiques » du point de vue de la sécurité publique ou de l'intérêt général.

➲ La **surveillance** ou le suivi régulier sont nécessaires pour évaluer l'évolution de la menace pesant sur certains enjeux territoriaux et pour déclencher de nouvelles actions de protection contre l'érosion, si nécessaire. Une surveillance spécifique sera à appliquer pour certains ouvrages ainsi qu'aux plans d'eau de gravière, aux anciennes décharges non traitées et aux principales lignes EDF. La mise au point d'une « procédure d'alerte » est à étudier.

Un suivi s'impose concernant le risque de capture des plans d'eau qui longent l'Adour ainsi que l'évolution des sites nouvellement capturés. Ce retour d'expérience doit permettre de mieux connaître les **mécanismes de réajustement** qui se mettent en place dans ces circonstances.

➲ **Le suivi et l'évaluation** doivent permettent d'évaluer l'efficacité des actions menées et des travaux réalisés, d'analyser la pertinence et la cohérence de la gestion des crises hydrologiques et des situations problématiques.

Ils présentent également un intérêt technique et scientifique, par les analyses permettant de :

- Tester et évaluer des techniques d'aménagement, d'accompagnement ou de restauration de la dynamique fluviale ;
- Connaître l'évolution de la dynamique fluviale et de la mosaïque écologique sur des sites préservés ou restaurés ;
- Faire régulièrement le bilan technique et socio-économique des nouvelles modalités de gestion mises en place par l'analyse de l'évolution des coûts, des activités riveraines, de la perception des riverains et usagers…

La définition des indicateurs à mettre en place sera réalisée dans le cadre de la rédaction des dossiers réglementaires, en particulier à propos de l'évaluation des impacts des travaux.

Concernant l'évolution de l'état du milieu (physique et biologique) ou les résultats de l'action-test en générale, il ressort que, concrètement, celle-ci vise avant tout à changer le mode de gestion de l'Adour, dans un secteur à lit mobile, en passant :

- D'une gestion ponctuelle à une **gestion intégrée**, notamment par la définition d'un nouvel espace de gestion (dénommé espace de mobilité admissible) ;

- D'interventions récurrentes et au coup par coup à une **gestion durable**, en mettant en avant la nécessité de protéger les enjeux relevant de la sécurité publique ou de l'intérêt général, notamment en renonçant à protéger les berges au droit des parcelles agricoles.

Dès lors, des indicateurs appropriés sont nécessaires pour suivre et évaluer :

- La perception des riverains, en particulier à propos des risques ou inconvénients associés à la mobilité de l'Adour ;
- La demande de protéger activement les berges contre l'érosion, y compris en l'absence d'enjeux territoriaux ;
- La prise en compte du nouvel espace de gestion dans l'aménagement du territoire et les outils d'urbanisme (carte communale, PLU, permis de construire …) ;
- L'évolution de la vulnérabilité au sein de l'espace de gestion (nouveaux enjeux, occupation du sol …) ;
- Les coûts engagés et la pérennité à moyen terme (10 ans et plus) des travaux réalisés pour protéger les enjeux territoriaux, en les comparant notamment aux données concernant la période antérieure.

Pour certains indicateurs, notamment ceux relatifs au milieu physique ou aux aspects écologiques, le recours à des zones témoins ou à la technique des transects témoins paraît incontournable.

A minima, les indicateurs doivent permettre de rendre compte de l'impact direct des actions retenues pour le programme pluriannuel (continuité du cordon rivulaire, linéaire de berges protégées …). A ce titre, il est à noter que les objectifs premiers intéressent le **milieu physique** et les **usages** et non la biologie. Cela laisse entendre que, dans un premier temps au moins, les indicateurs qui classiquement portent sur la faune ou la flore ne seront pas les plus pertinents.

Pour les indicateurs concernant directement le milieu physique ou la dynamique fluviale, il est important de rappeler que le programme d'actions et de gestion :

- Ne comporte aucune mesure visant directement l'hydrologie et le régime hydrologique de l'Adour ;
- Prétend seulement améliorer la gestion de l'Adour et de sa mobilité face aux crues courantes (jusqu'à Q20 ou Q30) sans présager de son efficacité en cas de crue plus rare (Q50 et au-delà).

Pour suivre l'évolution morphodynamique et écologique des milieux, une mise à jour régulière des **photographies aériennes** sera nécessaire. La BD-Ortho de l'IGN, utilisée actuellement est prévue pour être renouvelée tous les 5 ans (2006 – 2011 …). Ce pas de temps paraît adapté pour un suivi régulier.

L'analyse des photographies portera notamment sur :

- L'évolution du tracé en plan et des métriques associée (sinuosité, linéaire de berges érodées, etc.) ;
- L'évolution de la couverture boisée et des autres modes d'occupation du sol ;
- L'évolution spatiale des bancs alluviaux et des principales zones d'érosion.

Une analyse régulière est à programmer pour établir des bilans sur le plan technique, financier et socio-économique. Les principaux résultats des ces analyses devront faire l'objet d'une synthèse régulièrement communiquées aux acteurs et populations riveraines (voir § 8.1.3).

Enfin, des indicateurs de moyen, sous la forme d'un tableau de bord financier, sont aussi à mettre en place. Cet outil permettra de suivre les différentes actions prévues dans le programme pluriannuel : niveau d'avancement, moyens financiers engagés / prévus…

8.2 – Le coût prévisionnel et le financement des travaux

Le tableau ci-après indique les coûts estimatifs et le plan de financement pour les actions consacrées à la conservation et la restauration de la mobilité de l'Adour.

Type d'actions	Coût (€ HT)	Part AEAG	Part Etat	Part Région	Part Institution Adour
Déplacement d'enjeux	236 000	70 %	0 %	20 %	10 %
Mise en place d'un cordon rivulaire (talutage/plantation)	920 500	70 %	0 %	20 %	10 %
Déplacements de digues de protection contre les inondations	960 000	45 %	25 %	20 %	10 %
Acquisitions à court terme –Priorité 1 (environ 30 ha)	187 868	80 %	10 %	0 %	10 %
Acquisitions à moyen terme (conditionnelles) Priorité 2 (environ 100 ha)	549 645	80 %	10 %	0 %	10 %
SOUS TOTAL 1	**2 304 368**	**60 %**	**12 %**	**18 %**	**10 %**
SOUS TOTAL 2	**2 854 013**	**64 %**	**11 %**	**15 %**	**10 %**

Les estimations financières pour les acquisitions sont ici des valeurs maximales qui correspondent à des acquisitions par l'Institution Adour. Des modes de maîtrise foncière, moins coûteux, sont envisagés, notamment des acquisitions et rétrocessions par la SAFER à des privés avec des servitudes figurant dans l'acte d'achat ou des échanges de parcelles.

Le tableau ci-après indique les coûts estimatifs et le plan de financement pour les actions consacrées à la prévention et à la protection contre un risque identifié.

Type d'actions	Type d'actions	Part AEAG	Part Etat	Part Région	Part Institution Adour
Protection en génie civil de berges proches des ponts et routes	223 350	20 %	0 %	20 %	60 %
Protection en génie civil de berges proches de seuils, habitations, stations de pompage AEP	190 250	20 %	0 %	20 %	60 %
Traitement de décharges pour limiter le risque pollution	200 000	20 %	0 %	20 %	60 %
Digue pour éviter le contournement d'ouvrages	50 200	20 %	0 %	20 %	60 %
SOUS TOTAL	**663 800**	**20 %**	**0 %**	**20 %**	**60 %**

Le tableau suivant indique les coûts estimatifs et le plan de financement pour les actions consacrées à l'accompagnement, à la valorisation et au suivi/évaluation de l'action-test.

Type d'actions	Type d'actions	Part AEAG	Part Etat	Part Région	Part Institution Adour
Etudes complémentaires	70 000	50 %	20 %	20 %	10 %
Suivi, évaluation, information, communication	130 000	70 %	0 %	20 %	10 %
SOUS TOTAL	**200 000**	**63 %**	**7 %**	**20 %**	**10 %**

Au global, le programme pluriannuel de gestion et d'actions représente un investissement de 3,7 millions d'euros hors taxe, avec la répartition par financeur résumée dans le tableau ci-dessous.

Financeurs	Montant des aides HT	Montant des aides TTC	Taux global
Total AEAG	2 090 320	2 500 023	56,2%
Total Région	596 060	712 888	16,0%
Total Etat	277 403	331 774	7,5%
Total Institution Adour	754 029	901 819	20,3%
TOTAL	**3 717 813**	**4 446 504**	**100,0%**

Pour la période 2007-2012, le taux de réalisation du programme est estimé entre 55 et 60 %. En effet, une part des acquisitions (priorité 2) est conditionnée aux futurs événements hydrologiques et la totalité des travaux de talutage/plantation ou d'édification de digues ne pourra probablement pas être réalisée d'ici fin 2012, essentiellement pour des raisons techniques. La partie restante sera reportée sur la période 2013 – 2018, correspondant au prochain programme cadre de l'AEAG.

9 – La mise en œuvre du programme pluriannuel

La concertation avec les acteurs locaux et les riverains a permis de validé un espace de mobilité admissible. Pour permettre la mise en œuvre de ce nouvel espace de gestion, plusieurs conditions doivent être remplies :

- Rendre cette délimitation opposable, par le biais d'une Déclaration d'Utilité Publique ;
- Etablir et signer une convention cadre entre les partenaires du projet ;
- Mettre rapidement en place une organisation (moyens, protocoles, etc.) permettant de réaliser le suivi et l'évaluation de l'action-test, de conduire l'information à son propos et de valoriser les résultats et enseignements obtenus.

9.1 – Le recours à une D.U.P.

Pour être opposable au tiers, la délimitation de l'espace de mobilité admissible validé par les dix-sept communes et les deux syndicats de rivière concernés doit faire l'objet d'une **Déclaration d'Utilité Publique**. Cela donnera une existence juridique à cet espace de gestion, ce qui permettra aux communes d'en tenir compte dans leurs documents d'urbanisme.

Dans le même temps, le programme pluriannuel doit faire l'objet d'une **Déclaration d'Intérêt Général** (DIG), afin de permettre la réalisation de travaux sur des terrains privés.

Le document répondant à cette double procédure, qui doit démarrer dès la fin 2007, sera accompagné des dossiers loi sur l'eau nécessaires. Le maître d'ouvrage de cette phase est l'Institution Adour, qui prend ainsi clairement le rôle de porteur pour la suite de l'action-test.

Ce document précisera les parcelles cadastrales concernées par les actions programmées, la nature des travaux à réaliser, leurs impacts prévisibles, les moyens de suivi et d'évaluation ainsi que les mesures compensatoires prévus.

9.2 – La convention cadre

La convention cadre relative au programme d'actions de reconquête et de gestion de l'espace de mobilité de l'Adour pour les années 2008 à 2012 précise les points suivants :

- Article 1 – Le périmètre de l'action ;
- Article 2 – La durée de la convention ;
- Article 3 – Les principes de gestion ;
- Article 4 – Le principe de réglementation et de maîtrise foncière ;
- Article 5 – Le contenu du programme d'action et la maîtrise d'ouvrage ;
- Article 6 – Le montant et l'échéancier prévisionnel du programme d'actions ;
- Article 7 – La coordination, la programmation et l'évaluation ;
- Article 8 – L'animation et la mise en œuvre de la convention ;
- Article 9 – La concertation et l'information ;
- Article 10 – La révision de la convention ;
- Article 11 – La résiliation de la convention.

En dehors du fait qu'elle contractualise l'engagement des acteurs institutionnels dans la mise en œuvre de l'action-test et de son programme pluriannuel, cette convention pose aussi le cadre nécessaire à l'atteinte des objectifs de préservation et de restauration.

➲ L'objectif de **préservation** est d'éviter qu'un secteur de l'Adour subisse une évolution qui irait à l'encontre des objectifs généraux recherchés. Il peut s'appliquer à plusieurs aspects de la dynamique ou des milieux fluviaux.

La préservation des champs d'expansion des inondations intervient comme moyen de prévention contre les risques d'inondation par le maintien de leurs rôles dans la propagation des crues.

La préservation de l'espace de mobilité est un moyen d'accompagner la dynamique fluviale afin de répartir les contraintes hydrodynamiques sur le territoire le plus étendu possible, en fonction de la mobilité active du fleuve.

La préservation des saligues et des annexes fluviales (bras secondaires, bras morts …) va de paire avec les deux aspects précédents. Il s'agit de sauvegarder :

- Des zones tampons vis-à-vis de la dynamique fluviale (frein hydraulique …) ;
- Des milieux écologiquement riches et parfois d'intérêt patrimonial ;
- Des zones tampons pour la ressource en eau, contribuant à limiter les impacts liés aux pressions d'origine urbaine ou agricole (pollution …) ;
- Des milieux d'intérêt paysager propices au développement d'activités récréatives ou touristiques.

Le principal levier de la préservation est la ***maîtrise du foncier et de l'évolution de l'occupation du sol***. Elle permet de contrôler les usages et les activités sur les espaces à préserver. Dans certains cas, elle peut aider à éloigner les enjeux riverains de l'Adour et contribuer également à maîtriser la fréquentation de sites jugés fragiles ou stratégiques.

➲ L'objectif de **restauration** est de rétablir un état et un fonctionnement les plus conformes à la dynamique propre d'un secteur donné de l'Adour. Il peut s'appliquer pour répondre aux mêmes besoins que ceux évoqués précédemment.

Comme pour la préservation, la maîtrise foncière et de l'occupation du sol est à rechercher. Elle garantit de pouvoir intervenir durablement sur des aspects dont l'évolution peut être longue à l'échelle humaine.

Plusieurs actions types sont possibles en fonction de l'aspect à traiter prioritairement :

- Non-réparation de protections de berges (enrochements, épis…) en place pour restaurer l'espace de mobilité sur des portions sans enjeux territoriaux ;
- Restauration de la continuité longitudinale et latérale par l'effacement d'obstacles ou la mise en place de dispositifs de transparence ou de franchissabilité ;
- Restauration de la ripisylve et de la saligue par la lutte contre les espèces invasives ;
- Restauration de la dynamique fluviale sur d'anciens sites d'extraction là où la capture des plans d'eau ne constitue pas un risque significatif ;
- Réhabilitation des anciens sites d'extraction pour ceux où la capture des plans d'eau est à éviter.

➲ Au sein de l'espace de mobilité admissible, la **maîtrise foncière et de l'occupation du sol** est donc à rechercher afin de pouvoir :

- Gérer l'état des berges et des aménagements en place ;
- Maîtriser l'implantation de nouveaux enjeux ;
- S'assurer des modes d'exploitation agricole.

Elle peut s'obtenir par acquisition, redistribution ou expropriation et être complétée par une **convention de gestion**.

Dans ce dernier cas de figure, la préservation ou la restauration de la vocation naturelle des terrains acquis peut consister en une non-intervention contrôlée gérée par la collectivité elle-même ou confiée à un conservatoire régional des espaces naturels.

Dans le cas où les terrains ont une vocation agricole et que les pratiques agricoles sont respectueuses de la qualité du milieu, il peut être opportun de préserver cette vocation. La collectivité peut alors confier la gestion des parcelles aux agriculteurs eux-mêmes. Plusieurs dispositions sont utilisables :

- Contrat d'occupation du domaine publique ;
- Bail emphytéotique administratif ;
- Contrat à titre gratuit ;
- Convention de mise à disposition ;
- Bail SAFER.

9.3 – L'adaptation du cadre organisationnel

La phase de concertation a révélé des insuffisances ou des incompatibilités concernant l'organisation des structures responsables de la gestion de cette partie de l'Adour.

L'interdépartementalité de la zone-test, d'une part, et la nécessité d'une **maîtrise d'ouvrage unique**, d'autre part, place l'EPTB Institution Adour comme maître d'ouvrage « naturel » pour mener à bien la mise en œuvre du programme pluriannuel. Le fait qu'il dispose d'un technicien détaché sur place constitue un atout pour satisfaire l'objectif de gestion intégrée.

Par voie de conséquence, le rôle et le fonctionnement des deux syndicats de rivière concernés nécessitent d'être adaptés donc redéfinis. Des changements de statuts voire de dénomination sont souhaitables pour une meilleure cohérence avec les nouveaux modes de gestion envisagés. Tout ce qui concerne les travaux d'entretien pourrait cependant rester sous leur maîtrise d'ouvrage.

D'une manière générale, la concertation a mis en évidence la nécessité de **centraliser les informations** concernant la zone-test et les interventions s'y rapportant. Ce passage « obligé » a notamment pour but d'éviter que des actions « satellites », pouvant toucher l'occupation du sol ou le fonctionnement du fleuve, n'aient des impacts contradictoires avec les objectifs visés.

D'un point de vue sociologique, il est également important que les acteurs locaux puissent constater qu'il y a véritablement un « capitaine à la barre du navire » qui garantisse que le cap est bien suivi et qui soit leur principal, voire unique, interlocuteur, dès lors que l'espace de mobilité admissible est concerné. Cela signifie aussi que la maîtrise d'ouvrage et l'organisation entre les partenaires institutionnels doit être en mesure de collecter mais aussi de **diffuser toutes les informations** intéressant l'espace de gestion et la dynamique fluviale.

Une telle organisation est nécessaire pour maintenir le niveau de confiance acquis et donc la crédibilité de l'action-test et de l'équipe en charge de sa mise en œuvre.

10 – Conclusion et perspectives

➲ Ce projet montre à quel point la gestion technique et « en linéaire » des cours d'eau est aujourd'hui dépassée. Progressivement, elle devrait laisser la place à une **gestion spatiale des hydrosystèmes**. En effet, considérant les couples lit majeur/risque d'inondation, espace de mobilité/risque d'érosion, nappe d'accompagnement/ressource en eau, lit mineur/qualité écologique, etc. **l'espace rivière** apparaît comme une colonne vertébrale structurante du territoire.

Les terrains plats, et souvent riches, des fonds de vallée représentent un enjeu déterminant aussi bien pour l'implantation des grandes infrastructures, pour le développement de l'urbanisation ou celui d'une agriculture à forte valeur ajoutée. Mais ces mêmes espaces sont aussi ceux où la **dynamique fluviale** s'exprime avec le plus de force à travers les processus d'inondation ou de mobilité, nécessaires à la dissipation de l'énergie hydraulique et au réajustement des formes fluviales.

S'il peut être à l'origine de **risques naturels**, le cours d'eau n'en représente pas moins un ensemble de **ressources** (eau, nourriture, loisir, patrimoine …) à préserver ou à restaurer. Répulsif et ennemi d'un côté, il est ainsi attractif et allié de l'autre.

Par conséquent, la connaissance et la prise en compte de la dynamique fluviale concernent des territoires essentiels. Par l'évolution de la réglementation et des contraintes économiques et environnementales, la **gestion de l'espace rivière** pourrait ainsi (re)devenir un des éléments clefs de **l'aménagement du territoire** pour satisfaire aux exigences du **développement durable**.

➲ Par leur bonne connaissance des cours d'eau et de leur fonctionnement, comme par leur forte implantation locale, les techniciens rivière pourraient progressivement évolués vers un rôle de **technicien de l'espace rivière** à même de conseiller les collectivités pour conduire une politique de développement locale fondée sur la prise en compte des multiples enjeux et contraintes liés aux cours d'eau.

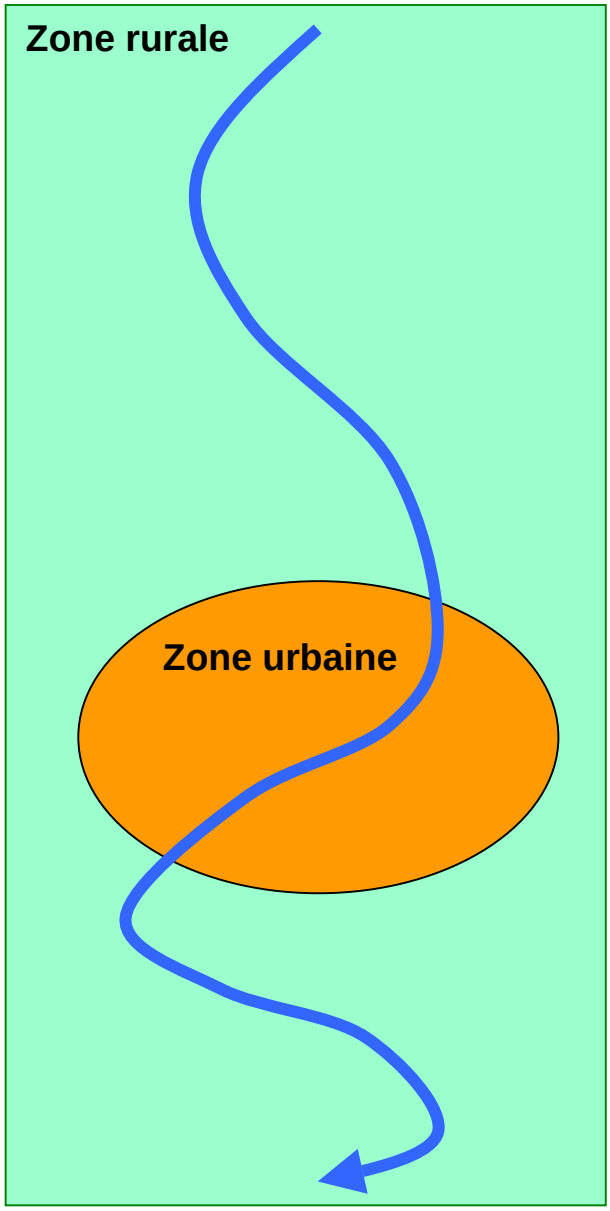
➲ Mais, pour être durablement efficace et acceptable, une telle politique doit se définir de manière réellement concertée et s'appuyer sur une solidarité spatiale, amont/aval, rive droite/rive gauche, zone urbaine/zone rurale. La mise en place de **système de mutualisation ou de péréquation** semble donc s'imposer comme une nécessité. Dans le cas de la définition/gestion d'un espace de mobilité, comme pour la prévention des risques d'inondation, une (re)distribution des avantages paraît indispensable et constituerait un facteur supplémentaire d'acceptabilité.

➲ **L'objectif sécuritaire** est souvent prédominant pour les acteurs locaux. De ce point de vue, s'il est demandé aux acteurs du monde rural de redonner au fleuve l'espace nécessaire pour que s'exprime sa mobilité, avec une acceptation du risque de perte de terrain, comme dans le cas de l'action-test, c'est au seul bénéfice des zones urbaines. Par ailleurs, ces dernières peuvent prétendre bénéficier de travaux de protection aidés, parce quelles représentent plus d'enjeux territoriaux importants. Potentiellement, cela peut également conduire à une concentration des nouveaux enjeux sur ces zones bien protégées. C'est donc vers une accentuation des déséquilibres urbain/rural que peut conduire ce type de démarche.

Les zones rurales disposent de l'espace pour absorber une partie des risques permettant ainsi une meilleure prévention/protection pour les zones urbaines. Dès lors, il est légitime et souhaitable que ceux qui font des efforts en soient équitablement récompensés, notamment par ceux qui en tirent le plus avantage.

Gestion spatiale des hydrosystèmes et mutualisation des coûts / avantages

	Zone urbaine	Zone rurale
Espaces disponibles pour absorber les risques	0	+++
Aides pour la prévention/protection	+++	0
Enjeux existants	+++	+
Revenus fonciers et fiscaux	+++	+
Possibilités de nouveaux enjeux et revenus	++	0



➔ **Elaborer et mettre en place un système de redistribution des avantages ou de prise en charge des inconvénients**

➲ Au-delà du contexte physique favorable, la zone-test constitue aussi un environnement socio-économique propice à la « reconquête » de l'espace de mobilité. Plus que les mesures constituants le programme pluriannuel, c'est donc **la démarche de diagnostic/concertation** et sa transposition qu'il faudrait considérer et, éventuellement, chercher à reproduire.

En effet, au-delà, des cours d'eau précédemment cités, elle peut s'appliquer à tous les cours d'eau où la prise en compte de l'hydromorphologie pour améliorer l'état et le fonctionnement écologiques peut passer par une gestion spatiale différente, à l'échelle d'un espace de mobilité destiné notamment au développement et à la migration de méandres mobiles ou à celle d'un champ d'expansion d'inondation susceptible de joué un rôle modérateur dans la propagation des crues.

Cependant, il faudra toujours garder à l'esprit que chaque cours d'eau est différent d'un autre, notamment du fait d'un contexte géologique, orographique et climatique particulier, mais aussi en raison d'un environnement socio-économique qui lui est propre. Toute tentative de

transposition ou de généralisation d'actions contient donc une part d'**incertitude** non négligeable, qui limite les possibilités de prévision et doit être annoncé.

➲ Pour s'affranchir de cette contrainte, un **diagnostic territorial**, à l'échelle du bassin versant, plus concret que l'actuel état des lieux DCE, serait souhaitable pour identifier et caractériser, à partir du **terrain** et de la **concertation**, les **potentialités** réelles d'amélioration de l'état et du fonctionnement hydromorphologiques ainsi que les **leviers d'actions** disponibles (travaux, maîtrise foncière …).

De ce point de vue, la prise en compte de l'hydromorphologie, c'est à dire du milieu physique, constitue un « test de réalité » permanent qui, s'il est bien assimilé, peut aider à définir des cibles appropriées, des actions adaptées et conduire, in fine, à une meilleure utilisation des moyens financiers, techniques et humains à mobiliser.

➲ Pour les techniciens d'autres bassins versants, la reproductibilité de la démarche de l'action-test consisterait principalement à mettre en place les phases suivantes :

1. Réaliser ou collaborer à l'élaboration d'un **état des lieux** et d'un **diagnostic** sur l'**hydrosystème** de leur territoire de compétence ;
2. Présenter ces éléments aux élus syndicaux ou locaux et les informer sur les avantages de la mise en place d'une **gestion intégrée et durable** à l'échelle de **l'espace rivière** ;
3. Avec l'aval des élus syndicaux ou locaux animer une phase de **concertation** élargie pour faire partager les constats fondateurs, estimer les **potentialités** et définir les **leviers d'actions** disponibles ainsi qu'un **espace de gestion** prenant réellement en compte le fonctionnement hydromorphologique de la rivière.

En cas d'échec de cette troisième phase, il y aurait lieu de mettre fin à la démarche en faisant un bilan détaillé des facteurs d'échec identifiés (absence de potentialité de récupération du milieu, absence de volonté politique, absence de moyens mobilisables, manque de consensus …) et en rappelant les impacts prévisibles d'une telle impasse.

En cas d'accord sur la définition d'un **espace de gestion** (espace de mobilité admissible, espace de bon fonctionnement admissible …), la concertation pourra être prolongée pour définir les actions et les modes de gestion à mettre en œuvre et pour élaborer un **programme pluriannuel**.

➲ Aujourd'hui, pour les gestionnaires institutionnels, le risque est, en voulant absolument répondre aux **objectifs écologiques** fixés (« imaginés ») dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE sur l'eau, de négliger ou d'oublier la réalité physique vécue par les acteurs locaux. En effet, avant et au-delà des projections faites par le biais des programmes cadres, il y a un territoire, avec un cours d'eau qui est et fonctionne, et des riverains, propriétaires ou usagers, sans la confiance et la participation desquels les changements visés ne pourront pas se faire.

Aussi bien du point de vue technique que du point de vue sociologique ou socio-économique, il semble indispensable que les acteurs concernés n'abordent pas la phase de mise en œuvre de la DCE avec trop de certitudes ou d'idées arrêtées sur ce qu'il convient de faire et comment il faut le faire. Ainsi, ils permettront que le diagnostic territorial et la concertation mettent en évidence les capacités effectivement mobilisables pour répondre efficacement aux objectifs de la DCE avec de bonnes perspectives de réussite à moyen ou à long terme.

Au pire, ils feront le constat que rien de techniquement ou économiquement réaliste n'est possible et aideront ainsi à éviter des gaspillages ou des échecs trop nombreux qui fragiliseraient, en la décrédibilisant, une démarche par ailleurs aussi difficile à mettre en œuvre qu'incertaine quant à ses résultats.

➲ Pour résumer

Une véritable prise en compte de l'hydromorphologie est applicable à tous les types de cours d'eau. Si, selon les cas, elle porte préférentiellement sur la notion d'espace de mobilité, sur celle de champ d'expansion des inondations ou de ralentissement dynamique, sur celle de relation rivière/nappe d'accompagnement ou rivière/zones humides, elle concerne toujours un cours d'eau et ses **espaces riverains** bien au-delà du seul lit mineur.

Ce que (dé)montrent les résultats de la phase de concertation de cette action-test, c'est qu'une (ré)orientation de la politique de gestion et d'aménagement des cours d'eau prenant véritablement en compte l'hydromorphologie ne peut aboutir sans une réelle prise en compte de la **réalité physique du territoire** et de la **réalité socio-économique des acteurs** directement concernés.

Cela passe par une forte **implication** des acteurs institutionnels et de leurs techniciens et par une **concertation large et directe**, qui reste ouverte sur la possibilité d'un échec, que celui-ci soit imputable au contexte physique (irréversibilité des modifications …), au contexte socio-économique (manque de moyens …) ou au contexte politique (absence d'un porteur convaincu et motivé ...).

Paradoxalement, cette « liberté » admise quant aux résultats de la phase diagnostic territorial/concertation locale peut faciliter l'émergence de solutions adaptées et partagées, quand celles-ci existent vraiment, même si elles paraissent s'écarter des idées directrices préalablement définies pour la mise en œuvre de la DCE sur l'eau.

« Un changement réussi est avant tout un changement prudent, qui admet que tout changement est une expérimentation et nécessite un dispositif de suivi – réajustement »

P. Lefebvre