

VERS UNE GESTION INTEGREE DES MASSES D'EAU LITTORALE DE L'OUEST HERAULT :

DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE EN PLACE DELESTAGE ET TRANSFERT ORB – ASTIEN - AUDOIS

Programme de recherche Liteau III - document de diffusion Mai 2011 - Sarah Parienté & Laetitia Guérin-Schneider (Cemagref), Mathieu Dionnet (Lisode)

La gestion de l'eau du territoire Ouest Hérault a jusqu'à présent toujours été satisfaisante. Des événements récents (sécheresse de 2005) laissent présager que la situation pourrait se dégrader, et connaître des crises engendrant des conflits d'usage et des répercussions encore mal connues sur les écosystèmes aquatiques.

Diagnostic d'un territoire empreint de multiples interconnexions hydrologiques...

La tendance au réchauffement climatique fait craindre des périodes de sécheresse plus longues et plus rudes. Les prévisions d'accroissement démographique, les transformations économiques, le développement de l'activité touristique et les incertitudes sur les besoins futurs pour l'agriculture (réforme de la PAC, politique d'arrachage des vignes) laisse supposer l'accroissement des besoins en eau.

De surcroît, le tourisme entraîne un boom de la population en période estivale, moment où les ressources en eau sont à leur minimum.

Les prélèvements actuels et les pressions croissantes sur les ressources du territoire sont tels qu'ils exigent une stratégie pour assurer à la fois la pérennité des principaux usages et le respect des objectifs de bon état des masses d'eau (DCE).

Elaborant leur SAGE, des structures de bassin s'interrogent sur la coordination à mettre en place afin d'anticiper et d'éviter des situations de crise. C'est dans ce contexte que le SMVOL (Orb) et le SMETA (Astien) ont sollicités les chercheurs et experts de Lisode et du Cemagref.

Le travail présenté a bénéficié du soutien financier du programme LITEAU du Ministère de l'Ecologie, du Conseil Général de l'Hérault, de l'Agence de l'Eau

Rhône Méditerranée et Corse et du Conseil Régional Languedoc Roussillon.

PERIMETRE D'ETUDE

Pour avoir une vision cohérente et complète des interdépendances, le projet a pris en compte le système hydrologique autour de l'Orb en incluant :

- Le « Délestage » entre les masses d'eau Orb et nappe astienne.
- Les « Transferts » entre le bassin versant de l'Orb et le bassin versant de l'Aude (littoral narbonnais).



Délestage et transfert sont à prendre dans leur sens technique à savoir respectivement "prélever dans une ressource pour alléger les prélèvements sur une autre" et "prélever dans un bassin pour alimenter des usagers sur un autre".

Ainsi, le projet s'inscrit sur un territoire comprenant à la fois la superposition des périmètres de la nappe astienne et du

bassin versant de l'Orb et les communes de la basse vallée de l'Aude connectées au système Orb, que ce soit pour l'usage agricole ou pour l'AEP.

CONTEXTE HISTORIQUE

Le **fort ancrage** des syndicats de bassin sur la Région Languedoc Roussillon et plus particulièrement sur le département de l'Hérault s'expliquent par des actions volontaristes complémentaires. Le Conseil Général de l'Hérault, appuyé par l'AERM&C, a été un fort levier dans la création des syndicats mixtes de bassin à

la fois en incitant les élus à investir ces démarches et en contribuant jusqu'à 40% du budget global des syndicats.

L'implication des acteurs du territoire dans l'élaboration d'un premier SAGE ou d'un contrat de rivière ou de nappe leur a permis de prendre conscience de l'intérêt d'intégrer les enjeux de gestion de l'eau dans la politique locale.

Ce document de synthèse présente un diagnostic physique et institutionnel du périmètre à l'interface entre l'Orb, l'Aude et l'Astien afin de mieux comprendre la gouvernance de l'eau sur ce territoire et d'améliorer la coordination existante. Il résulte d'un travail de recherche appliquée et se base sur des rapports existants, des entretiens individuels et des ateliers participatifs conduits par les chercheurs.

UN CONTEXTE PHYSIQUE

Le périmètre d'étude englobe trois ressources en eau : l'Orb, l'Astien et l'Aude.



Réseau hydrologique : 3 barrages et de nombreuses interconnexions entre les ressources et les usagers.

3 RETENUES D'EAU

UNE GESTION HYDRAULIQUE DE L'ORB PASSANT PAR LE BARRAGE DES MONTS D'ORB

La gestion quantitative de la ressource Orb est étroitement liée à celle du **barrage des Monts d'Orb** (réserve de 33 millions de m³). Le gestionnaire du barrage, BRL a pour obligation de laisser à l'aval de la station de pompage de Réals un débit minimum de 2000 l/s. La compensation des prélèvements à Réals, par des lâchers d'eau, participe au soutien d'étiage en été. Le stock du barrage à la fin de la période estivale varie de 5 à 10 millions m³ suivant les années.

LE BARRAGE DU LAC DE LAOUZAS, BARRAGE HYDROELECTRIQUE

EDF est en charge de la gestion du barrage du lac de Laouzas alimentant la centrale hydroélectrique de Montahut. Il stocke 45 millions de m³ d'eau provenant du bassin hydrographique Atlantique (l'Agout) qu'il dévie sur le Jaur, affluent de l'Orb.

Ce barrage appartient à la **boucle de régulation du réseau national d'électricité** ; le turbinage s'effectue uniquement sur ce critère et non sur le soutien d'étiage.

BRL estime qu'il pourrait améliorer la gestion des lâchers du barrage des Monts d'Orb s'il pouvait accéder aux prévisions de turbinage de la centrale hydroélectrique d'EDF. Dans un

contexte de changements climatiques où l'automne et l'hiver sont sec, BRL conserverait ainsi un stock d'eau pour l'arrière saison et pourrait assurer le maintien d'un bon état du milieu.

RETENUE DE JOUARRES

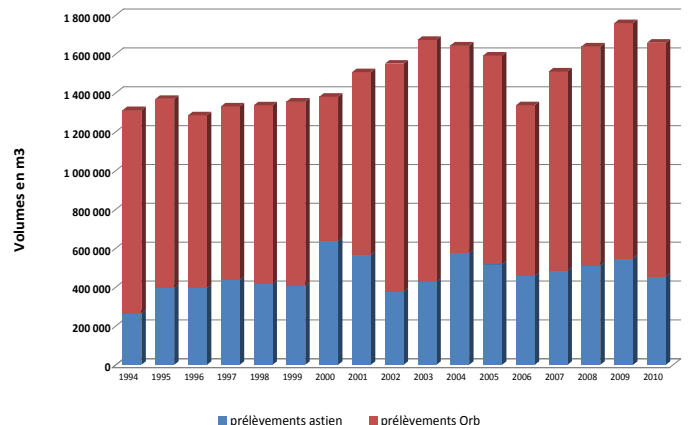
La retenue de Jouarres se situe à proximité du Canal du Midi dans l'Aude. Cette retenue d'une capacité de 5 Mm³ alimente gravitairement un réseau agricole sur les communes proches. L'eau de la retenue provient de son bassin versant et du pompage effectué dans le Canal, lui-même réalimenté par l'Aude pour compenser ces prélèvements.

DE NOMBREUSES INTERCONNEXIONS

L'Orb est au centre de nombreuses interactions avec d'autres ressources. Il reçoit lui-même de l'eau de l'Aude via le Canal du Midi et du bassin Atlantique par Laouzas. Il transfère de l'eau vers les communes de l'Aude et déleste l'Astien pour trois communes du littoral biterrois.

DELESTAGE ORB-ASTIEN

Suite à une surexploitation de la nappe astienne sur Valras dans les années 80, un délestage pour trois communes du littoral biterrois, Sauvian, Sérignan et Valras a été mis en place. L'Orb déleste toute l'année la nappe astienne, et de manière renforcée dès l'avant saison jusqu'en septembre afin de limiter l'abaissement de la nappe.



Prélèvements pour l'AEP de Sauvian - Sérignan - Valras (SMETA, 2011)

TRANSFERT ORB - AUDE

Dans le cadre de la mission Racine des années 60, un système de transfert de l'eau de l'Orb vers les communes du littoral audois a été mis en place. Le barrage des Monts d'Orb et la station de pompage de Réals ont été construits à cette fin.

CANAL DU MIDI : VECTEUR D'EAU D'UN TERRITOIRE A UN AUTRE

Le Canal du Midi est un vecteur de transfert d'eau d'un bassin à un autre. De nombreuses interconnexions entre les cours d'eau du territoire et le canal du midi l'alimentent pour compenser les prélèvements effectués pour les usages agricoles.

Ainsi, sur le territoire on note :

- Des **prélèvements dans le Canal pour irriguer le secteur agricole** de l'Aude/Ouest Hérault et de Portiragnes.
- Afin de compenser ces prélèvements, **2 connexions pour réalimenter le Canal** : prélèvement sur l'Aude et pompage sur l'Orb à Pont Rouge (Béziers).

DES INTERCONNEXIONS DE SECURISATION

Les réseaux d'alimentation sont interconnectés de manière à pouvoir basculer les prélèvements d'une ressource à une autre en cas d'accident ou de pénurie sur une ressource afin de la soulager de manière ponctuelle.

Sans exhaustivité, on note des interconnexions entre :

- L'Orb et l'Aude : échange bilatéral à Salles d'Aude à Narbonne Plage et Bages.
- De la retenue de Jouarres vers le Canal du Midi et l'Aude.

DEUX USAGES PRINCIPAUX

Sur le périmètre d'étude, deux usages principaux (AEP et irrigation) se partagent à part égale les ressources de l'Orb (environ 40 Mm³) de l'Astien (environ 4 Mm³) et de l'Aude (volumes prélevés non étudiés).

L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE

Environ **20 Mm³** sont prélevés sur l'Orb et l'Astien pour l'AEP sur notre secteur. Trois ressources en eau sont principalement mobilisées :

- **L'Orb**, soit par prélèvement direct dans la nappe d'accompagnement (l'Ouest Hérault), soit par transfert via la station de pompage de Réals qui alimente deux stations de traitement (Cazouls et Puech de Labade) pour alimenter le SIVOM d'Ensérune et les communes du littoral audois.
- **L'Astien**, par différents forages dont la quasi-totalité est destinée à l'eau potable. De nombreux campings du littoral utilisent d'ailleurs cette ressource individuellement.
- **L'Aude**, sur notre secteur, essentiellement à partir du puits de Moussoulens.

Une augmentation de la consommation en eau potable est à anticiper dans le futur (forte croissance démographique prévue).

La délégation des services d'AEP se répartie entre quatre entreprises : BRL, Lyonnaise des eaux, SCAM, Veolia. Quelques communes sont également en régie (Murviel, Thézan, Coursan...).

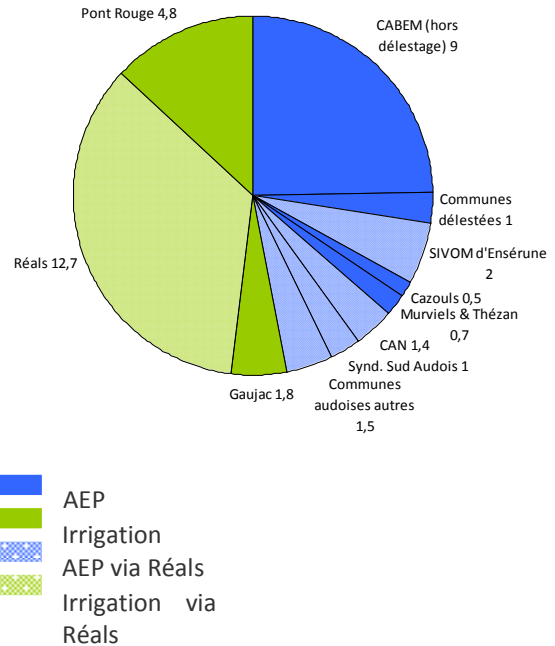
L'IRRIGATION

Environ **20 Mm³** sont prélevés, sur l'Orb et l'Astien pour l'usage agricole. L'eau prélevée provient :

- De **l'Orb** par le forage de Gaujac, par Réals, et par le prélèvement à Béziers au niveau de « Pont Rouge » alimentant le Canal du Midi afin de compenser les prélèvements de l'ASA de Portiragnes dans celui-ci.
- De **l'Astien** : cette consommation est considérée comme dérisoire au vue des autres prélèvements sur l'Astien. Ce sont des pompages à partir de puits individuels.
- De **l'Aude** : par la retenue de Jouarres. Les communes proches de la retenue sont alimentées par gravité.
- D'**autres prélèvements** sont effectués directement sur l'Aude, le Canal du Midi ou autre mais n'ont pas été étudiés.

Le territoire agricole est à composante majoritaire viticole (peu de besoin en eau). *Cependant, il existe des incertitudes quant aux besoins à venir (changement climatique, reconversion des vignes suite à la politique d'arrachage actuelle...).*

Principaux prélèvements sur l'Orb dans la zone d'étude



...ET LES BESOINS DU MILIEU

L'étude sur les volumes prélevables devra évaluer les besoins du milieu sur les territoires déficitaires en eau. **Le volume alloué pour le maintien des écosystèmes aquatiques sera incompressible** et devra être pris en compte au même titre que les autres usages lors de la répartition des volumes d'eau par usage.

SAISONNALITE DE LA DEMANDE

Une forte diminution de l'offre en eau sur la ressource Orb est constaté les mois les plus chauds et secs de l'été.

Que ce soit pour le secteur touristique, agricole ou pour l'AEP, l'augmentation des prélèvements sur les ressources hydriques est à son apogée au moment même où les disponibilités en eau sont au plus bas.

UNE COMPLEXITE PHYSIQUE QUI JUSTIFIE UN BESOIN DE COORDINATION RENFORCEE

La complexité hydrologique qui marque le territoire Ouest Hérault (nombreuses interconnexions) rend la coordination entre l'ensemble des acteurs liés physiquement indispensable pour une gestion intégrée de l'ensemble des ressources en eau et la satisfaction des usages.

C'est dans ce contexte physique que de nombreuses organisations, en grande partie publiques vont intervenir dans la gestion de l'eau.

NB : pour des raisons de centrage du projet sur l'Orb et d'un manque de données relatives à la ressource Aude, les éléments sur cette ressource ne sont que qualitatifs. Les données quantitatives de ce document ne prennent pas en compte les volumes provenant de l'Aude et ne concerne que le secteur d'étude.

DES ACTEURS COMPLEMENTAIRES IMPLIQUES DANS LA GESTION DE L'EAU

A chaque échelon (régional, départemental...), on retrouve deux catégories d'organisations :

- Les **administrations** (DREAL, DDTM, Préfecture...) qui **doivent exécuter et faire appliquer les lois**. Les services déconcentrés représentent l'Etat et ont avant tout un rôle régaliens.
- Les **collectivités et leur groupement** (Conseil Régional, Conseil Général, syndicats, communes...) **qui s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi**. Elus au suffrage universel, les représentants des collectivités possèdent la légitimité des urnes.

ETAT ET SES SERVICES DECONCENTRES

A travers ses administrations, l'Etat se veut garant des équilibres entre les milieux aquatiques et les usages de l'eau. Dans son rôle de préservation de l'intérêt général, il arbitre les divergences entre des intérêts particuliers en s'inscrivant dans une logique de gestion concertée. Il dispose également du pouvoir de police administrative et judiciaire. Le niveau régional des services déconcentrés de l'Etat (**DREAL**) est le **niveau d'animation et de coordination des politiques publiques, de définition des stratégies et d'arbitrage des enjeux**. Le niveau départemental (**DDTM**) reste l'**échelon de proximité, de contact avec les collectivités** et de mise œuvre des politiques publiques sous l'autorité du Préfet de Département.

AGENCE DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE ET CORSE

L'AERM&C est un pilier central dans le domaine de la ressource en eau. Garant de la mise en œuvre de la DCE, elle est responsable de la planification de la politique de l'eau. Elle s'appuie notamment sur les liens avec les acteurs locaux tels que les syndicats de bassin. Elle apporte aide technique et financière pour soutenir les projets de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'engagement des collectivités dans la gestion de l'eau a été progressif. Certaines ont une politique de l'eau affirmée depuis une trentaine d'année (ex.: CG34) et d'autres s'en sont emparés plus récemment (ex : la Région). La participation des conseils généraux et régionaux à la politique de l'eau est volontariste puisqu'elle n'est ni une compétence obligatoire ni facultative.

Même s'il reste encore une marge de progrès, on constate ces dernières années, notamment depuis la transcription de la DCE en droit français, une prise de conscience autour de la gestion quantitative et qualitative de l'eau. Cette préoccupation se traduit par une évolution de la structuration des collectivités : création de services spécialisés dans la gestion de l'eau, développement de nouvelles compétences.

Les collectivités sont des **opérateurs** dans le cadre de la politique de l'eau. Leur action se structure autour d'incitations techniques et financières.

LES STRUCTURES DE BASSIN VERSANT

Les syndicats de bassin versant s'affirment comme les acteurs de la politique de l'eau à l'échelle locale, et souhaitent ne pas être considérés seulement comme l'outil d'application de la DCE. Ils ont un pouvoir et une légitimité liés à leur connaissance du territoire et à leur implication continue.

La mise en œuvre opérationnelle de cette politique repose sur des outils de planification et de programmation tel que le SAGE. L'évolution des structures de gestion (statut d'EPTB) et leur volonté de pérenniser leur positionnement en tant qu'organisation porteuse de la politique de l'eau confirment leur montée en puissance. Les syndicats mixtes restent néanmoins fragilisés par l'absence de fiscalité propre puisqu'ils sont dépendants des financements alloués par ses collectivités membres et des subventions.

DES ACTEURS COMPLEMENTAIRES QUI DOIVENT SE COORDONNER

La politique de l'eau n'est plus du simple fait de l'Etat. L'équilibre de la gestion de l'eau et des milieux s'organise autour d'une vision partagée et est l'expression d'acteurs complémentaires.

Néanmoins, certains objectifs sont peu pris en compte par les acteurs du territoire, même si tous s'accordent à dire qu'ils nécessitent une attention particulière. La traduction des prescriptions liées à une bonne gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire ainsi que l'ouverture d'une coordination à l'échelle interbassin sont longtemps restées des thématiques orphelines. Aussi bien les administrations étatiques que les collectivités tentent depuis peu de s'emparer de ces enjeux (réunions SCOT/SAGE, initiatives interbassin...).

Cette nouvelle gouvernance de l'eau multipartites nécessite de prendre des décisions en commun. De nouvelles coordinations apparaissent indispensables dans ce contexte.

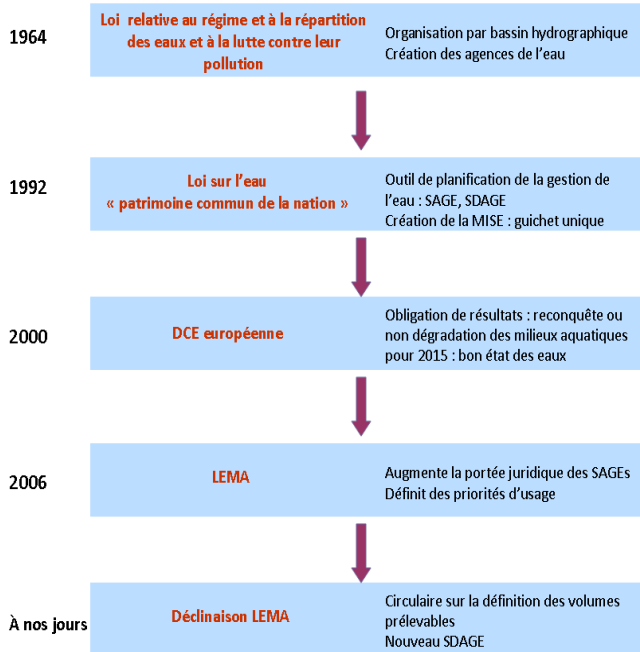
Les organisations se sont donc emparées de la politique de l'eau. Néanmoins, dans le cadre d'un projet traitant de la coordination, il est important de garder à l'esprit que les objectifs qui les motivent sont divergents : l'Etat et l'Agence de l'Eau accompagnent la gestion quantitative sous l'angle de la DCE et du SDAGE alors que les collectivités territoriales et leurs groupements souhaitent mieux maîtriser la gestion de leur ressource dans le but d'accompagner leur développement.

COLLECTIVITES ET GROUPEMENTS					ADMINISTRATIONS ETATIQUES						
Collectivités territoriales			EPCI - Syndicats mixte		services déconcentrés de l'Etat						EPA
Conseil Régional	Conseil Général	Communes / EPCI à fiscalité propre	Syndicat de bassin	Syndicat porteur de SCOT	directions ministérielles			Préfets et ses services			Agence de l'Eau
					DREAL de Bassin	DREAL	DDTM	Préfet coordinateur de bassin	Préfet de Région	Préfet de Département	

DES REGLES ET VALEURS STRUCTURANT LES COORDINATIONS

Ce paragraphe présente les règles formelles (lois, règlements, contrats...) et informelles (pratiques, code de conduite, traditions, valeurs...) qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales.

REGLEMENTATION NATIONALE



Depuis 1964, plusieurs normes ont permis de moderniser la première loi sur l'eau qui a introduit le principe d'une organisation de la gestion de l'eau par bassin versant. La dernière en date, la LEMA a permis l'intégration de la DCE dans les institutions françaises. Depuis 1964, un décloisonnement de la réglementation s'est opéré autour de l'eau pour une « gestion intégrée de la ressource ». Des outils tels que les SAGEs et les SDAGEs viennent en appui à cette nouvelle gestion de l'eau. Les notions de concertation (lors de la procédure d'élaboration des SAGEs) et de coordination (CLE, MISE) sont relativement récentes dans les textes de lois français.

Le cadrage national reste assez flou quant à la mise en œuvre des grands principes de coordination interbassin et des liens à créer entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire.

REGLEMENTATION LOCALE

ARRETE CADRE SECHERESSE, UN DOCUMENT EVOLUTIF

Ces arrêtés sécheresse définissent des seuils d'alerte. Suivant le niveau de stress de la ressource en eau, ils impulsent l'application de restrictions des usages de l'eau, afin d'éviter les effets néfastes d'un manque d'eau sur les milieux aquatiques.

Cependant, la sécheresse de 2009 a révélé des failles dans cet arrêté cadre. D'une part, les indicateurs et la démarche prévue dans l'arrêté **manquent de réactivité** ; Les mesures de restriction sont mises en œuvre trop tardivement. D'autre part, les arrêtés sont départementaux et ne prévoient **pas de continuité des mesures de restrictions pour les bassins hors département** qui dépendraient d'une ressource en déficit hydrique.

L'arrêté sécheresse est **un outil de gestion de crise**, il ne propose pas d'anticipation sur le long terme.

Pour combler les lacunes institutionnelles de cet arrêt, les services de l'Etat ont pris l'initiative d'adapter sa mise en œuvre dans la pratique. Ils ont défini des règles informelles venant ajuster l'arrêté initial aux réalités du terrain.

Ces règles informelles sont vouées à être formalisées ; elles existent dans l'attente d'une nouvelle règle plus adaptée. L'arrêté devrait être révisé afin d'intégrer les propositions des syndicats de bassin, via les PGCR (Plan de Gestion Concertée de la Ressource) qui peuvent être élaborés notamment dans le cadre des SAGEs et donc plus adapté à la réalité de terrain.

LES VALEURS

Les systèmes de valeurs orientent et structurent l'action des collectivités et des administrations. Parce qu'elles sont subjectives, les valeurs ne sont pas systématiquement partagées par l'ensemble des acteurs. Sur le territoire Ouest Hérault, deux systèmes de valeurs *a priori* antagonistes prédominent.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE VERSUS EAU

La valeur « eau » défend l'amélioration quantitative et qualitative des ressources. Elle se base sur une réglementation forte et est principalement portée par l'Etat. La valeur « aménagement du territoire » quant à elle privilégie le développement local, et fait référence à des objectifs de développement propre aux collectivités. Certaines organisations peuvent être positionnées sur les deux systèmes à la fois, en ayant tout de même une des deux finalités qui l'emporte.

L'AERM&C a par exemple une politique de contrôle des usages et d'économie d'eau au service de la reconquête des milieux aquatiques (atteindre le bon Etat au sens de la DCE) et participe aux réunions SCOT pour faire intégrer les enjeux eau dans ces documents d'urbanisme. La Région souhaite effacer les inégalités naturelles en redistribuant les ressources en eau nécessaires au développement démographique et économique tout en assurant le maintien de la qualité des milieux.

SOLIDARITE INTERBASSIN / EAU « UN BIEN TERRITORIAL »

La logique de solidarité interbassin mise en avant par les acteurs Audois et la Région notamment est fortement contestée par certains acteurs du biterrois. Cette opposition a d'ailleurs été virulente par le passé. Chacune des deux parties souhaitant se développer à partir de la même ressource, l'un met en avant la « solidarité interbassin » et la légitimité des transferts liés aux aménagements réalisés pour compenser les prélèvements quand l'autre considère que l'eau de l'Orb est « un bien territorial » propre au bassin versant et que cette ressource doit donc uniquement servir ses usages.

A une même réalité peuvent correspondre plusieurs perceptions du système. Des valeurs antagonistes limitent la possibilité d'instaurer un dialogue sur la répartition de l'eau. Néanmoins des nombreux modes de coordination existent sur le territoire.

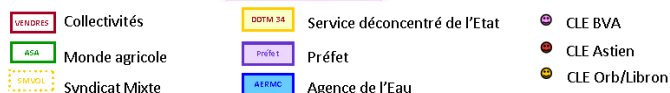
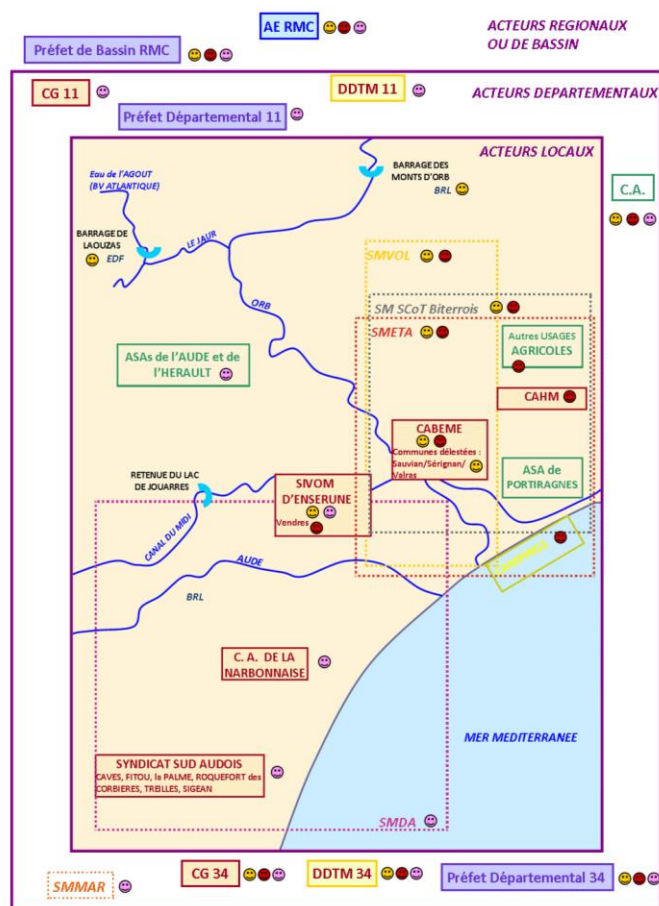
DES COORDINATIONS INTER-ORGANISATION A DIFFERENTES ECHELLES

Deux types de coordinations sont identifiés ici : les **instances d'échange et de décisions multilatérales** et les **engagements réciproques** se structurant souvent autour d'un contrat/convention généralement bilatéral.

INSTANCES D'ÉCHANGE / DECISION

COMMISSION LOCALE DE L'EAU : CLE

Trois CLEs structurent le paysage des SAGEs sur notre périmètre. La figure suivante montre quelles organisations se retrouvent dans chacune de ces CLEs.



Véritable parlement de l'eau, la CLE constitue un lieu important de concertation et de prises de décision lors des différentes étapes de la vie d'un SAGE.

Sur notre périmètre, le CG 34 est fortement impliqué dans ces organes puisque les deux présidents des CLEs sont des conseillers généraux.

En revanche, les concessionnaires des barrages et infrastructures associées (EDF, BRL) ne sont représentés que dans la CLE de l'Orb. Pourtant sur le territoire audois ce sont les réseaux de BRL qui permettent d'alimenter les communes du littoral audois. BRL était un acteur de l'ancienne CLE de la BVA qui n'a pas été renouvelé suite à un arbitrage préfectoral.

D'autre part, la perméabilité entre des CLEs voisines n'est pas systématique. Le SMETA et le SMVOL sont représentés

mutuellement dans les CLEs Orb et Astien. Par contre, la **transversalité entre des SAGEs sur des bassins versants de départements différents reste plus limitée**. En effet, la **réglementation qu'a choisi d'appliquer le Préfet demande à ce que les usagers représentés soient ceux du périmètre du SAGE**. Les syndicats de bassin et les collectivités bénéficiant des transferts ne sont donc pas représentés dans la CLE de l'Orb et inversement pour la CLE de la Basse Vallée de l'Aude. Une volonté d'ouverture émane néanmoins des structures de bassin.

LE COMITE SECHERESSE ANIME PAR LA MISE

Le Comité Sécheresse de l'Hérault est composé de trois collèges (Etat, collectivités, usagers) et est organisé selon deux configurations :

- **de veille** : comité qui **évalue la situation et qui établit un suivi** composé des services de l'Etat et des usagers principaux : Préfecture, services déconcentrés de l'Etat, AERM&C, BRL, chambre d'agriculture, collectivités...
- **de crise** : **activée en cas de besoin et s'élargissant** aux services « équipement » de l'Etat, aux utilisateurs de la ressource et aux acteurs départementaux tels que les délégués, la chambre régionale du commerce et de l'industrie, les collectivités compétente en AEP et EDF... Cette configuration est intéressante, les usagers/acteurs principaux y sont représentés.

Cette commission a des **limites administratives très marquées** restant inscrites dans le département. Cette limite départementale ne correspond pas nécessairement aux limites hydrologiques. Ainsi, l'arrêté sécheresse de l'Hérault ne prend pas en compte les usages de la ressource Orb sur le bassin versant audois ; les restrictions ne s'appliquent donc pas sur le département audois alors qu'une part non négligeable des prélèvements sur l'Orb servent à l'alimentation de la Basse Vallée de l'Aude (AEP et irrigation). Actuellement, une crise sur l'Orb n'engendre aucune mesure sur les communes audoises utilisant cette ressource.

Les transferts inter-bassins ne sont ainsi pas pris en considération que ce soit dans l'arrêté cadre préfectoral en termes de mesures de restriction ou dans la composition du comité sécheresse.

Le territoire fait état de nombreuses arènes de coordinations qui ont des rôles complémentaires : travail sur la gestion en routine, sur l'anticipation ou sur la gestion de crise sur le court terme. Ces coordinations formelles et encadrées par les institutions ont du mal à s'extraire des frontières administratives (échelles d'action, limites administratives, types d'organisation).

INTERBASSIN UN DOSSIER A PART

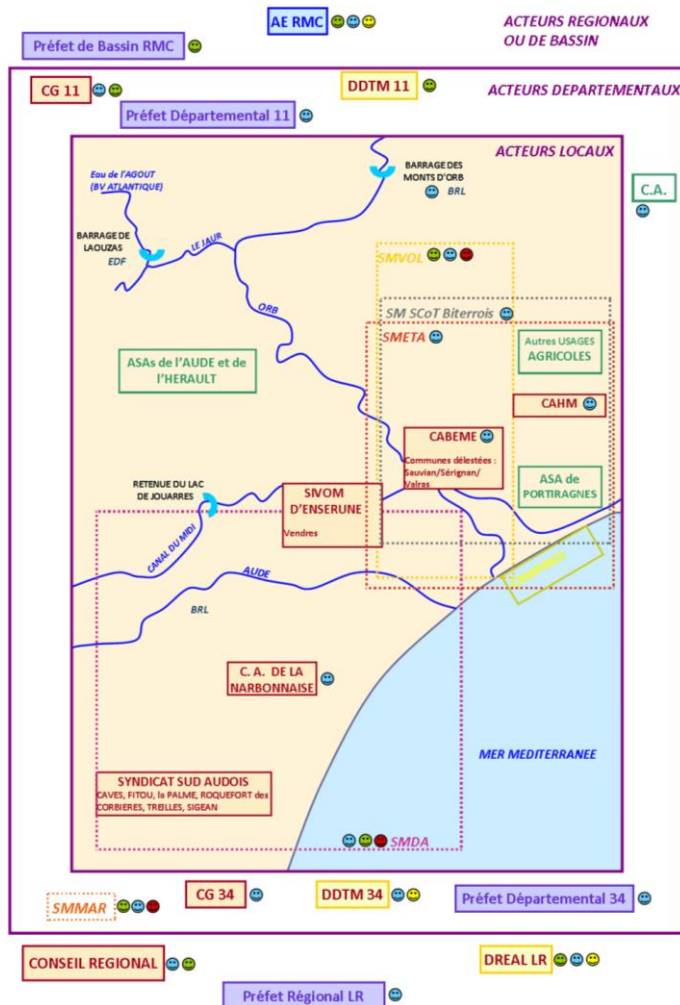
Le souhait d'une coopération interbassin qui prend en compte les continuités hydrologiques émerge de l'ensemble des acteurs et se traduit par de nombreuses initiatives présentées ci-dessous.

AQUA DOMITIA

Cette instance a vu le jour par *arrêté préfectoral en janvier 2009*. Ses objectifs s'appuient sur les orientations du SDAGE et de la charte de gestion durable de l'eau (élaborée par le Conseil Régional) qui préconisent la **création d'instances de gestion concertée de la ressource à un niveau supra bassin cohérent**.

Cette instance est **co-présidée** par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional Languedoc Roussillon. Elle est composée d'au moins **50 % de collectivités ou EPCI**, d'au moins **25 % d'usagers** et d'au plus **25 % de représentants de l'Etat**. La composition de cette instance **s'inspire fortement des CLEs**.

L'article 6 de l'arrêté de création de l'Instance de concertation « Aqua Domitia » stipule clairement que « l'instance n'ayant qu'un **caractère consultatif**, ses délibérations ne sont que des « avis » ou des « préconisations » qui peuvent le cas échéant être repris et utilisés dans les instances décisionnelles ». C'est ce qui est d'ailleurs regretté par plusieurs acteurs interrogés : ils trouvent que cette instance dans sa configuration actuelle laisse peu de place au débat.



Perspectives : certains acteurs s'interrogent sur la pérennisation de cette instance. Elle est en effet composée de l'ensemble des Présidents des CLEs et des organisations représentatives de l'aménagement du territoire tels que les syndicats de SCoTs et les communautés d'agglomération. Si les élus s'approprient cette instance et si les objectifs évoluent en vue d'une véritable concertation et d'un élargissement du sujet à la démarche globale Aqua 2020, elle deviendrait de fait une instance interbassin et inter-système. Certains pensent qu'une

déclinaison locale pourrait alors aborder le système Orb/Astien/Aude.

REFLEXION INTERSAGE AU SEIN DES SERVICES DE L'ETAT

L'Etat s'interroge sur la coordination des plans de gestion (PGCR) à élaborer pour ces trois SAGEs qui sont liés hydrauliquement.

Les services de l'Etat se penchent en interne sur la création d'un InterSAGE. Ils conçoivent cet InterSAGE plutôt comme un lieu de préparation de décisions coordonnées et donc recentré sur quelques personnes clés (Présidents des CLEs essentiellement). Ils voient un besoin de formaliser de tels échanges, pour consolider la coordination, au-delà des individus.

Les acteurs participant à cet InterSAGE essaieraient de trouver un compromis et un jeu d'aller-retour s'instaurerait entre cette instance et les CLEs (qui gardent réglementairement le pouvoir de décision).

Les services de l'Etat s'interrogent toujours sur les conditions de mise en œuvre de cette coordination interbassin. Ils souhaitent que les acteurs locaux conservent leurs prérogatives et que l'Etat ne soit là qu'en appui pour légitimer cette arène et arbitrer les éventuels désaccords qui subsisteraient entre les différents représentants des SAGEs.

REUNION SAGES BASSE VALLEE DE L'AUDE / ORB / ASTIEN

Les syndicats ne sont pour l'instant pas directement associés à la réflexion des services de l'Etat et mènent localement leur propre démarche. Une concertation interbassin s'est mise en place de manière informelle entre le SMVOL, le SMDA et le SMETA. Malgré les volontés réelles, ces structures se heurtent à un manque de moyens, notamment le SMETA, dont le poste d'animateur de SAGE est resté vacant sur plusieurs mois.

Depuis le début de l'année 2010, les animateurs et Présidents des SAGEs Orb, Libron et Basse Vallée de l'Aude organisent des réunions. Ils ont l'intention de renforcer leur coopération avec une première phase de rencontres permettant la mise à niveau de l'information entre les deux structures. Cette première étape a également pour effet de créer des habitudes de « travailler ensemble ».

Il a été validé le principe d'une invitation mutuelle aux Commissions Locales de l'Eau entre l'Orb et la Basse Vallée de l'Aude. N'appartenant pas aux CLE respectives, ils n'auront naturellement pas le droit de vote. Cependant, les décisions prises en CLE sont issues de réflexion amont (notamment lors des commissions SAGEs auxquelles seront conviées les CLEs voisines et où elles pourront s'exprimer).

CTIS DE L'AUDE

La lettre du préfet accompagnant l'arrêté de décembre 2008, relatif à l'homologation du SMMAR en tant qu'EPTB lui donne comme mission **d'engager « la concertation relative aux transferts d'eau avec les bassins versants voisins » afin d'assurer une cohérence des politiques de l'eau**.

Pour répondre à cette lettre et à la demande du comité de bassin, le SMMAR a mis en place depuis décembre 2009 le comité technique InterSAGE (CTIS). Après concertation avec les services de l'Etat, l'AERM&C et le Conseil Régional Languedoc Roussillon, il a été convenu que ce **comité serait restreint afin qu'il soit opérationnel** et que puissent se créer des échanges directs entre les différents SAGEs.

Le principe est de réunir les acteurs principaux des CLEs autour d'une même table (Présidents des différentes CLEs accompagnés d'un membre du bureau, de représentants de l'Etat, de l'AERM&C, du Conseil Régional et du Conseil Général de l'Aude). Le CTIS est présidé par le Président du SMMAR.

Afin d'avoir une gestion quantitative intégrée et cohérente, cette instance a été ouverte aux CLEs dépassant les limites du bassin de l'Aude. Le SAGE Orb/Libron a accepté de siéger dans cette instance.

Le CTIS est à la fois un lieu formalisé d'échanges et de discussions et une instance où sont évoquées des thématiques dépassant les périmètres des SAGES et sur lesquelles les CLEs n'ont pas les moyens de répondre en interne.

Le CTIS marque la volonté d'inclure les acteurs liés physiquement et les acteurs du système « aménagement du territoire ». C'est une initiative remarquable mais qui reste centrée sur le bassin versant de l'Aude.

ENGAGEMENTS RECIPROQUES

PROTOCOLE DE DELESTAGE

Le délestage de l'Astien vers la ressource Orb en période estivale implique une coordination. Depuis 5 ans, une réunion annuelle rassemble la CABEM, la Lyonnaise des eaux (délégué pour l'AEP) et le SMETA. Le SMETA prépare un diagramme de prélèvement mensuel maximum à respecter sur l'Astien, à charge de la Lyonnaise des eaux de compenser ce qui est nécessaire par prélèvement sur l'Orb. Ce protocole est purement informel et n'est inscrit dans aucun contrat comme une obligation. Il ne prend pas en compte les contraintes spécifiques de la ressource Orb sur laquelle s'effectuent les prélèvements pour soulager l'Astien.

L'absence du SMVOL dans cette boucle de contrôle peut s'expliquer par le fait que lorsque ce protocole de délestage s'est mis en place, le SMVOL n'était pas encore organisé autour de la gestion quantitative.

CONTRATS ET CONVENTION POUR L'AEP

L'analyse des contrats et conventions de vente en gros pour l'AEP a porté sur quelques contrats importants de la CABEM uniquement.

Les conventions de fourniture en gros d'eau potable

L'article L.511-1 du Code Général des Collectivités Territoriales expose que « les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions, par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences ».

Ces conventions, signées entre deux collectivités, et parfois leurs délégués, exposent les conditions de fourniture d'eau potable entre deux collectivités compétentes en AEP.

Contrats de délégation

De nombreuses collectivités compétentes en AEP (communes ou groupements) du territoire ont choisi de confier la gestion du service d'eau potable à un opérateur privé, délégué.

Le contrat de délégation entre l'autorité déléguée (la collectivité) et le délégué explicite les conditions sous lesquelles le délégué gère le service public. En particulier, le contrat comporte des clauses relatives à l'utilisation de la ressource en eau. Ces clauses s'appuient sur des conventions

d'achat / vente en gros signées entre collectivités importatrices et exportatrices et souvent avec les délégués concernés.

Il apparaît que l'objectif de protection de la ressource en eau dans les contrats et conventions n'est pas explicite (souvent non spécifié, parfois mentionné de manière indicative). Pour les collectivités étudiées aucune clause n'intègre la gestion coordonnée des prélèvements entre les différentes ressources à disposition...

DES MARGES DE PROGRES POUR LES COORDINATIONS EN PLACE

Ces analyses suggèrent des pistes d'amélioration.

DES COORDINATIONS ENCORE TROP SECTORISEES

Différentes coordination souvent complémentaires existent ou se mettent en place progressivement. Elles sont néanmoins pour la plupart encore trop sectorisées et dissociées les unes des autres. Cet éparpillement limite leur cohérence. Ces instances gagneraient en efficacité si les acteurs aux missions et compétences complémentaires s'associaient.

Les instances se montent souvent en comité restreint sur un territoire donné, à un type d'échelon (régionale, local) ou cloisonnées à un type d'acteurs (Etat, financeurs, structure de bassin). Les limites administratives et en particulier les limites départementales sont un fort obstacle à la coordination. **Les instances portées par l'Etat et les CLEs s'ancrent dans ces limites et ne prennent pas en compte les continuités hydrologiques dépassant les départements.**

DEVELOPPER UNE PLUS GRANDE SYNERGIE AVEC L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La politique de l'eau actuelle est une politique de planification, de gestion territoriale de l'eau. Cette nouvelle vision de la gestion de l'eau requière une plus forte synergie avec l'aménagement du territoire afin que les enjeux associés à la gestion de l'eau soient traduits et pris en compte dans les politiques de développement global des territoires.

Il existe encore peu de passerelles entre ces deux systèmes. La traduction des SAGES dans les documents de planification type SCoT et PLU est pour l'instant limitée. Les SAGES n'étant pas validés, les SCoTs éprouvent des difficultés à intégrer les enjeux « eau ». Néanmoins des liens sont mis en place entre les deux systèmes (par exemple, l'AERM&C participe aux réunions SCoT).

DES CONTRATS DE DELEGATION DEPOURVUS DE CLAUSES DE PRESERVATION RESSOURCE

Les contrats et conventions pour l'AEP ne présentent aucune clause pour anticiper une pénurie ou de procédure à suivre en cas de crise. Le protocole de délestage présenté ci-dessus n'est pas mentionné. La CABEM a intégré des contraintes explicites sur la limitation des prélèvements dans l'Astien dans les contrats en cours de renégociation fin 2010. Les contraintes de l'Orb ne sont toujours pas spécifiées.

Le diagnostic a passé en revue le système physique, pour mettre en lumière les interdépendances hydrauliques, les acteurs concernés ou intervenant dans la gestion quantitative de l'eau, les règles et institutions en usage et enfin les modalités de coordination existantes. **L'objectif était d'analyser si la gouvernance en place apparaissait comme cohérente ou bien si des manques ou des limites se dégagent.** Quelles conclusions pourraient aider à améliorer la prise de décision et les coordinations futures ?

L'analyse du système physique montre une interdépendance forte entre les territoires articulés autour de l'Orb. Du fait de la présence de nombreux aménagements hydrauliques, il existe des échanges principalement en provenance de l'Orb, mais aussi, à destination de son bassin versant. **L'analyse des acteurs impliqués montre une multiplicité d'organisations et d'individus intervenant, avec une prépondérance des acteurs publics** dans la prise de décision. A côté des acteurs publics, décisionnaires, la sphère privée des usagers de l'eau (agriculteurs, usagers des réseaux d'eau potable, campings, etc.) déterminent les besoins en eau. La stratégie politique adoptée en termes d'aménagement du territoire et de développement économique conditionne les besoins en eau.

A l'interface entre collectivités et usagers, les opérateurs de réseaux gèrent de manière opérationnelle les flux d'eau et optimisent le système dans sa partie technique. Il s'agit à la fois des opérateurs de grandes infrastructures de transfert (BRL, EDF, VNF) mais aussi des délégataires des réseaux d'eau potable (Lyonnaise des eaux notamment).

L'analyse des règles formelles, informelles et des valeurs montre un contexte en grande évolution et empreint d'un certain flou. La DCE, la RGPP et la réforme des collectivités territoriales modifient profondément le paysage institutionnel.

Les flous institutionnels peuvent en partie expliquer les balbutiements révélés dans ce diagnostic :

- Les acteurs s'interrogent localement sur la traduction des SAGEs dans les documents d'urbanisme, en échos à des flous réglementaires sur les termes de « compatibilité » et de « conformité » et sur les moyens de transposition des objectifs du SAGE.
- Un autre flou concerne les réflexions interbassins. La réglementation impose la mise en œuvre de telles coordinations mais reste très vague quant à sa déclinaison.
- Une des inconnues réside également dans la part des volumes qu'il faudra affecter pour les besoins du milieu aquatique. Les études sur les volumes prélevables, issues des obligations de la DCE sont encore en cours d'élaboration.

Le diagnostic des règles existantes révèle enfin que beaucoup s'inscrivent dans une gestion de crise (arrêté sécheresse) et pas encore assez dans l'anticipation.

L'importance des systèmes de valeurs parfois antagonistes est un aspect important de l'analyse. Deux ambivalences apparaissent. Tout d'abord il existe une opposition entre le système de l'aménagement du territoire et du développement économique et le système de la gestion de l'eau. Le premier système est plutôt porté par les villes et la région et les acteurs économiques, le second par les porteurs de SAGE, l'Agence de l'Eau et la DREAL (ex-DIREN). Comme partout ailleurs, le

système de l'urbanisme semble dominant sur celui de l'eau, même si réglementairement il devrait lui être soumis. Néanmoins, on constate des changements allant dans le sens d'une meilleure intégration des enjeux eau dans le domaine de l'urbanisme (avis de l'AERM&C et DREAL sur les SCoTs...).

On note ensuite une opposition de valeurs sur l'utilisation « légitime » de l'eau. Certains élus du Biterrois considèrent que l'eau doit rester au sein de son bassin versant ("eau comme bien territorial") alors que des élus Audois considèrent que le partage de l'eau doit obéir à un principe de "solidarité interbassin". L'existence de ces oppositions entre systèmes de valeurs crée des obstacles au dialogue qu'il conviendra de dépasser pour parvenir à une coordination des actions.

L'analyse met enfin en évidence les nombreuses coordinations déjà en place sur le territoire étudié, à deux niveaux :

1) Coordination des échanges d'eau limitée à un petit nombre d'acteurs (bi-latérale voire tri-latérale) sur un mode d'engagement mutuel (contrats, conventions, protocoles). La principale limite de ces dispositifs vient de leur manque d'intégration. Les répercussions des prélèvements d'eau en aval ou en amont ne sont pas ou peu considérées. L'analyse des contrats de délégation montre que l'impact sur les ressources est pris en compte de manière encore embryonnaire.

2) Coordination des échanges d'eau impliquant un grand nombre d'acteurs, sur un mode de concertation (CLE, commissions, comités...). **Pour une gestion cohérente, on pourrait s'attendre à ce que ces dispositifs réunissent l'ensemble des acteurs interdépendants du point de vue de la ressource. Or ce n'est que partiellement vrai :**

- La réalité des interdépendances physiques n'est pas une représentation partagée par l'ensemble des acteurs.
- La logique administrative conduit beaucoup d'acteurs publics à rester centrés sur leur périmètre de compétences. La limite administrative départementale est d'autant plus nette qu'elle recoupe aussi le clivage des systèmes de légitimité du partage de l'eau (entre Aude et Ouest Hérault).
- Les discussions sont également cloisonnées entre type d'acteurs publics (services de l'Etat d'un côté, collectivités locales de l'autre, financeurs d'un côté, collectivités gestionnaires de l'autre).
- Une ligne de partage se joue autour des lieux de concertation centrés sur l'aménagement du territoire et ceux centrés sur l'eau. On constate cependant un début d'articulation entre les commissions des SCoTs et CLEs des SAGEs.
- Enfin, certains acteurs clefs sont tout simplement absents, soit parce que leur présence n'est pas prévue formellement, soit parce qu'ils ne participent pas aux réunions. C'est ainsi le cas d'EDF, dont le rôle hydraulique est pourtant important.

Les coordinations sont pour la plupart dépourvues d'outils spécifiques permettant d'améliorer la prise de décision collective entre des organisations qui ne partagent pas forcément les mêmes objectifs, valeurs, etc. Les formats d'échanges se cantonnent souvent à des réunions « classiques », alors que les enjeux requièrent des outils plus sophistiqués facilitant les échanges et la construction de décisions communes.

LEVIERS D' ACTIONS MOBILISABLES

Les leviers d'actions mobilisables présentés dans ce dernier chapitre ressortent des entretiens individuels passés avec l'ensemble des principaux acteurs du territoire et des ateliers de modélisation participative.

DEUX PAS DE TEMPS A INTEGRER DANS LES ACTIONS

La gestion de la ressource en eau s'effectue à deux pas de temps distincts :

La gestion de routine. Il s'agit d'une gestion quantitative des ressources en eau qui s'effectue de manière continue dans le temps et qui vise à prévenir la surexploitation.

La gestion de crise. Il s'agit de mettre en place des dispositifs pour gérer une situation de pénurie exceptionnelle.

Ces deux niveaux doivent être intégrés dans les modes de coordination existants et à définir.

ROUTINE

CONCILIATION DES SYSTEMES DE VALEURS

Avant d'envisager des évolutions autour des coordinations, un travail préalable doit être mené autour des valeurs. Plusieurs systèmes de valeurs difficilement conciliables à première vue rentrent en contradiction sur le périmètre d'étude : « eau » / « aménagement du territoire » et « solidarité interbassin » / « eau comme bien territorial ».

Dans le cadre d'un travail sur l'amélioration de la coordination, il est nécessaire de dépasser les représentations et a priori de chacun pour **rendre le débat possible et pour créer des coordinations entre acteurs liés physiquement mais n'appartenant pas au même système de valeurs.**

CREATION DE LIEUX DE COORDINATION INTERBASSIN

Plusieurs niveaux de coordination sont possibles et mobilisables suivant les objectifs visés et les partenaires associés. Cette coordination peut aller de l'échange d'informations (création de plateformes ou de réunions informatives) à des prises de décision (réunions de collaboration...).

L'étape actuelle est d'opérationnaliser cette coordination en définissant :

L'arbitrage : doit-il y avoir un arbitre ? L'Etat semblerait le plus à même de jouer ce rôle. Il pourrait être le garant « réglementaire » de son opérationnalité. Il donnerait un caractère formel à la coordination et pourrait arbitrer en cas de non accord entre les différentes parties prenantes.

Les règles de gestion. Quel type de coordination ? Dans quel objectif ? Quelle structuration ? Quelle fréquence de rencontre ? **Le niveau de formalisation de ces coordinations devra également être abordé. Suffit-il de définir les modalités**

de manière informelle, ou bien doit-on institutionnaliser certains échanges ? Si oui, lesquels et comment ?

Les parties prenantes à intégrer : les acteurs physiquement liés doivent tous être représentés (avec des degrés de pouvoir définis en fonction de leur compétence et légitimité à agir) pour que la coordination soit efficace.

SE SAISIR DE LIEUX DE CONCERTATION EXISTANTS

Afin de capitaliser les initiatives existantes et pour ne pas multiplier les instances de concertation, la mise en place de coordinations pourra s'appuyer sur des lieux de discussion existants (CTIS, réunions informelles Orb/basse vallée de l'Aude...).

DEFINIR DES REGLES DE GESTION

Des règles de gestion existent déjà sur le périmètre d'études : les contrats de délégation, les conventions d'achat/vente en gros, les droits d'eau, le protocole de délestage etc. Ces règles de gestion devraient intégrer dans les procédures de décision l'état des ressources sollicitées (introduire des clauses de saisonnalité, de suivi dynamique des ressources...).

CRISE

Pour une gestion de crise adaptée, il convient de s'interroger en amont sur son organisation. La planification préalable des mesures de restriction des usages de l'eau est fondamentale tant pour faciliter la gestion à chaud de la crise que pour renforcer la coordination au sein d'un bassin versant et entre bassins versants interdépendants.

INTEGRER LES PGCR DANS LES ARRETES CADRE SECHERESSE

A moyen terme, l'arrêté cadre sécheresse de l'Hérault doit intégrer les PGCR prescrits par les différents SAGEs du département.

Un PGCR devrait être plus adapté qu'un arrêté cadre pris à l'échelle du département. D'une part les mesures seront appropriées à chaque bassin versant. D'autre part le PGCR est un document qui proposera des mesures aussi bien en routine qu'en situation de pénurie (donc continuité et cohérence entre les actions des deux pas de temps). Les acteurs auront l'habitude tout au long de l'année de se réunir et auront déjà réfléchi aux situations de crise.

Si les PGCR se sont construits de manière concertée, les mesures se répercuteront sur l'ensemble des utilisateurs du système hydrologiquement lié.

Ce diagnostic servira de base à l'élaboration de jeux de rôles dont l'objectif sera d'amener les acteurs à s'interroger sur leurs systèmes de valeurs et des outils de coordinations mobilisables.

Abréviations

AEP : Alimentation en Eau Potable ; **AERM&C** : Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse ; **CA** : Chambre d'Agriculture ; **CABEM** : Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée ; **CAN** : Communauté d'Agglomération de Narbonne ; **CG** : Conseil Général ; **CLE** : Commission Locale de l'Eau ; **CTIS** : Comité Technique InterSAGE ; **DCE** : Directive Cadre Européenne sur l'Eau ; **DDTM** : Direction Départementale des Territoires et de la Mer ; **EPAGE** : Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des eaux ; **EPTB** : Etablissement Public Territorial de Bassin ; **LEMA** : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques ; **MISE** : Mission Inter Services de l'Eau ; **PGCR** : Plan de Gestion Concertée de la Ressource ; **PLU** : Plan Local d'Urbanisme ; **RGPP** : Réforme Générale des Politiques Publiques ; **SAGE** : Schéma d'aménagement de Gestion des Eaux ; **SCoT** : Schéma de Cohérence Territoriale ; **SIVOM** : Syndicat Mixte à Vocations Multiples ; **SMETA** : Syndicat Mixte d'Etudes et de Travaux de l'Astien ; **SMMAR** : Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières ; **SMVOL** : Syndicat Mixte de la Vallée de l'Orb et du Libron.